



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Institutionel komplementaritet mellem velfærdsstat og arbejdsmarked

*Flerleddet ph.d.-afhandling om flexicurity med bidrag til debatterne om dansk arbejdsmarkedspolitik og den europæiske beskæftigelsesstrategi*

Klindt, Mads Peter

*Publication date:*  
2010

*Document Version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Klindt, M. P. (2010). *Institutionel komplementaritet mellem velfærdsstat og arbejdsmarked: Flerleddet ph.d.-afhandling om flexicurity med bidrag til debatterne om dansk arbejdsmarkedspolitik og den europæiske beskæftigelsesstrategi*. CARMA- Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Mads Peter Klindt

# Institutionel komplementaritet mellem velfærdsstat og arbejdsmarked

Flerleddet ph.d.-afhandling om flexicurity med bidrag  
til debatterne om dansk arbejdsmarkedspolitik  
og den europæiske beskæftigelsesstrategi

Indleveret til bedømmelse ved Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Institut for  
Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet i december 2009.



## Abstract

During the last the decade, the concept of flexicurity has had a prominent position within European labour market research as well as within European politics. Coined in a concrete political context in the Netherlands in the mid-1990s, the concept shortly thereafter was adopted by a network of researchers that used it to develop a new framework for analysing labour market institutions and rethinking welfare reform strategies, the so-called flexicurity-matrix.

In this connection, the Danish employment system, the so-called ‘golden triangle’, caught the attention of many of the new flexicurity researchers. With its combination of flexible dismissal rules, generous unemployment benefits and active labour market policies, the ‘golden triangle’ exemplified how flexibility and security on a national scale could be reconciled for the benefit of workers as well as employers. Moreover, in the middle of the 2000s, Denmark’s economy performed very well. Employment was high while unemployment rates were low and the success story was easily attributed to the dynamics of the ‘golden triangle’, which therefore soon came to be described as the Danish flexicurity-model.

Then, in 2006, flexicurity was elevated to the European agenda. The Austrian Presidency introduced flexicurity to the EPSCO Council in January and in March the European Council followed up and asked the Commission to explore the concept. This exercise concluded in the summer of 2007 with the publication of a Commission Communication proposing a set of common principles of flexicurity, including four policy components and four very detailed pathways to flexicurity. A few months later, the Council adopted the flexicurity principles and in 2008 they were embedded into the European Employment Strategy.

This papers model PhD dissertation deals with flexicurity in a manner that reflect the abovementioned story. Compiled of five articles and a fairly long introductory framework, the dissertation covers the three main research themes that have sprung from the eruption of flexicurity-concept: 1) an analytical tool that can be used to identify (or recommend) institutional arrangements that combine labour market flexibility and security; 2) an understanding of the basic characteristics and unique dynamics of the Danish employment system; and 3) a new policy programme for the European Employment Strategy.

The introductory framework includes a chapter for each of the three themes. The chapters briefly review how flexicurity has been discussed in the three contexts, but where I have found it appropriate, they also add some analyses of their own. The five articles contribute with more in-depth analysis. Article one uses the flexicurity-matrix to analyse developments in the Danish industrial relations system. Article two also uses the flexicurity-matrix, only this time with a specific focus on working time flexibility and from a comparative perspective. Article three compares the Danish flexicurity-model to the Swedish Rehn-Meidner-model. Article four and five both deal with the European story. More specifically they discuss the question whether the Commission's version of the concept signals a change of course or merely of presentation? The fifth article, which in my own opinion is the best, utilises a policy learning framework to understand the Commissions exploration of the concept. It concludes that a change of policy has taken place, and thereby it go against the consensus that seem to have been established in the flexicurity research community.

Three joint implications of the chapters and articles can be depicted: 1) Al though the notion of flexicurity has been on a long journey, it seems to have ended up just as it started; as a reform strategy or, to put it in a more academic fashion, as a policy programme. 2) In particular, this policy programme can be said to incorporate the principle of institutional complementarities as defined in the literature on the varieties of capitalism. 3) While the EU has developed flexicurity policies that to a wide extent mirror Danish experiences, and thus somewhat taken a swing to the left, the political winds in Denmark seem to be blowing in the opposite direction. The content of the 'golden triangle' is far from what it was in the 1990's, mainly due to bourgeois retrenchment and liberalisation policies.

## Forord

Nærværende ph.d.-afhandling er udarbejdet i perioden 2005–2009, hvor jeg var ansat som stipendiat ved Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) ved Aalborg Universitet. At afhandlingen handler om flexicurity er derfor ikke nogen tilfældighed. I både den danske såvel som den europæiske debat om flexicurity har forskere ved CARMA spillet en helt afgørende rolle. Det gælder først og fremmest professorerne Per Kongshøj Madsen og Henning Jørgensen men også lektorerne Thomas Bredgaard og Flemming Larsen. Og jeg skylder disse personer et stort ”tak for hjælpen” på trods af det, at kritiske kommentarer til tider satte arbejdet tilbage. Men nogen gange skal man jo tilbage for igen at kunne bevæge sig fremad.

Ved CARMA arbejder også den person, der har været min hovedvejleder, nemlig professor Flemming Ibsen. Overfor ”flexicurity-forskerne” har han ofte indtaget rollen som djævelens advokat. Flemming har f.eks. løbende insisteret på, at arbejdsmarkedets parter og det ellers så højt besungne danske aftalesystem er blevet overset i flexicurity-debatten. Som han siger: *”aftalesystemet er maskinrummet i den danske flexicurity-model”*. Flemming har givet meget næring til denne afhandling, der således langt fra er blevet nogen ukritisk fremstilling. Jeg skylder Flemming mange tak for inspiration og sparring i gennem det næsten fireårige forløb.

I mine taksigelser skal også nævnes Rasmus Juul Møberg, som jeg på flere måder har dannet makkerpar med. Vi startede næsten samtidigt som ph.d.-studerende ved CARMA, og ligesom jeg er Rasmus også gået en del over tid. Mod afhandlingsarbejdets afslutning har vi ofte siddet til langt ud på natten i hver sit hummer i institutbygningen, men det, at der sad en kollega lidt længere ned af gangen, gjorde arbejdet lidt mere tåleligt. Rasmus’ stærke side er kvantitativ metode, og på det felt har han været mig en uvurderlig støtte. Jeg håber at få mulighed for, at arbejde sammen med Rasmus i fremtiden.

Min bivejleder, Henrik Lolle, der er tilknyttet CARMA’s lillesøster Center for komparative velfærdsstudier (CCWS), skal også have tak for sparring. Han har primært været med på råd i forhold til kapitel 3. Også tak til sekretærerne og IT staff ved institut 2 på Aalborg Universitet. Uden jeres tilstedeværelse i bygningen, ville urene sgu gå i stå. Studieleader Lene Dalsgaard; også tak til dig fordi du involverede mig i videreudviklingen af cand.scient.adm.-uddannelsen og på den måde gav mig muligheden for, at

implementere min egen forskning i undervisningen. Endvidere tak til lektor Peter Nielsen for tilbage i 2004 at have opfordret mig til at gå forskervejen.

Sidst men ikke mindst vil jeg takke min smukke kone Christina Halkjær, der har coachet mig flere gange i forløbet og tvunget mig til at prioritere, hvilket jeg ikke altid selv magter. Uden Christinas mange opsange var jeg nok aldrig blevet færdig. Jeg beklager, at en masse feriedage gik op i afhandlingens univers, og jeg lover, at det ikke sker igen. To dejlige børn har vi fået sammen imens ph.d.-forløbet stod på, og det har (når der lige ses bort fra et ubekendt antal søvnløse nætter) været fantastisk inspirerende.

Fejl og mangler ved afhandlingen er naturligvis forfatterens, men selvom læserne skulle falde over dette og hint, håber jeg, at det samlede værk vil være læseindsatsen værd.

Aalborg, december 2009

Mads Peter Klindt

# Indholdsfortegnelse

<b>Indholdsfortegnelse .....</b>	<b>7</b>
<b>En flerleddet afhandling om flexicurity .....</b>	<b>9</b>
<i>Indledning .....</i>	<i>9</i>
<i>Flexicurity på Europaturne .....</i>	<i>11</i>
<i>Afhandlingens tilgange til flexicurity og struktur .....</i>	<i>14</i>
<i>Referencer .....</i>	<i>18</i>
<b>Flexicurity som analytisk værktøj .....</b>	<b>21</b>
<i>Indledning .....</i>	<i>21</i>
<i>Seksten varianter af flexicurity .....</i>	<i>23</i>
<i>Institutionelle flexicurity-arrangementer .....</i>	<i>25</i>
<i>Kvantitative flexicurity-indikatorer .....</i>	<i>30</i>
<i>Referencer .....</i>	<i>40</i>
<b>Den danske flexicurity-model .....</b>	<b>43</b>
<i>Indledning .....</i>	<i>43</i>
<i>Den danske flexicurity-model: System og funktionsmåde .....</i>	<i>44</i>
<i>Flexicurity-modellen og ”den danske model”: Nogle oversete aspekter .....</i>	<i>55</i>
<i>Vejen til flexicurity: Det historiske perspektiv .....</i>	<i>63</i>
<i>Flexicurity-modellen i det nye årtusind: Udvikling eller afvikling? .....</i>	<i>72</i>
<i>Referencer .....</i>	<i>81</i>
<b>Flexicurity og den europæiske beskæftigelsesstrategi .....</b>	<b>87</b>
<i>Indledning .....</i>	<i>87</i>
<i>Kommissionens flexicurity-koncept: Indhold og forskelle .....</i>	<i>89</i>
<i>Flexicurity-konceptets påvirkning på medlemsstaterne .....</i>	<i>100</i>
<i>Referencer .....</i>	<i>109</i>
<b>Konkluderende bemærkninger .....</b>	<b>113</b>



## Afhandlingens artikler

<b>ARTIKEL I:</b> The Flexicurity of Mutual Responsiveness in Labour-Management Relations.....	<b>123</b>
<b>ARTIKEL II:</b> Fleksible arbejdstider i Danmark, Tyskland, Frankrig og Storbritannien: Flexicurity i politik og praksis? .....	<b>145</b>
<b>ARTIKEL III:</b> Arbejdsmarkedspolitik og institutionel komplementaritet.....	<b>167</b>
<b>ARTIKEL IV:</b> ‘Old wine in a new bottle’ or ‘something new under the sun’? A Comparative Assessment of the European Commission’s Flexicurity-concept.....	<b>179</b>
<b>ARTIKEL V:</b> From Rhetorical Action to Policy Learning: Understanding the European Commission’s Elaboration of the Flexicurity-concept ...	<b>205</b>

## Formidlingsartikler

Imens går vi andre veje ( <i>Weekendavisen</i> ).....	<b>229</b>
Recessionsangst: Pas på dagpengereformen! ( <i>Politiken</i> ) .....	<b>231</b>
Flexicurity er kanon! ( <i>Vision</i> ).....	<b>233</b>
A-kasserne på sigtekornet ( <i>Vision</i> ) .....	<b>236</b>

## Kapitel 1

# En flerleddet afhandling om flexicurity

### Indledning

Historien om flexicurity-begrebet begynder i Holland tilbage i 1990'erne, hvor neologismen anvendes første gang. Det er den hollandske professor Hans Adriaansens, der ser lyset og sammensmelter de engelske termer *flexibility* og *security* til et nyt ord – flexicurity. Anledningen er regeringens lancering af et større arbejdsmarkedsreformprogram, der har sigte på at omfordele rettigheder fra de arbejdstagere, der sidder i almindelige permanente stillinger, til dem der er ansat på en atypisk kontrakt, f.eks. midlertidigt ansatte, vikarer, daglejere m.v.; at gøre ordinære ansættelser mere fleksible, så at sige, og atypiske ansættelsesformer mere trygge.

Det hollandske arbejdsmarked er nemlig på daværende tidspunkt stærkt skævvredet. Fastansatte medarbejdere nyder godt af gode lønninger, pensioner, ret til efteruddannelse, ret til at gå på deltid osv. Men derudover har de fastansatte en høj grad af jobtryghed, i den forstand at det er besværligt (og bekosteligt) at afskedige. Arbejdsgiverne skal søge tilladelse hos det regionale arbejdsmarkedscenter eller føre sag i byretten før end de må fyre en medarbejder. Procedurerne er i begge instanser langmodige, og arbejdstagerorganisationer kan gøre indsigelser, hvilket kan forlænge sagsgangen yderligere.

I et lille åbent land, der fuldt ud er integreret i den globale økonomi, bebyrder denne lovgivning i særlig grad de små og mellemstore konkurrenceudsatte virksomheder, der i sagens natur ofte har behov at justere på personalesammensætningen. Mange virksomheder vælger derfor, at omgå de ordinære ansættelser. For at opnå den nødvendige fleksibilitet hyrer de folk på midlertidige kontrakter eller vikarer knyttet til eksterne bureauer, da disse ansættelsesformer per definition ikke er underlagt den bureaukratiske jobbeskyttelseslovgivning, som gælder for ordinært ansatte. Snart er de hollandske arbejdstagere delt i et A- og et B-hold, der har vidt forskellige ansættelsesvilkår og rettigheder (Bredgaard et al, 2007).

Skævvridningen starter faktisk allerede i 1980'erne, hvor Holland ligesom de øvrige OECD-lande domineres af en liberaliserings- og dereguleringstankegang, men slår for alvor igennem i 1990'erne, hvor a-typiske ansættelsers andel af den samlede beskæftigelse når over 14 procent. Tælles antallet af deltidsansatte med, er tallet langt højere. Fænomenet er ulighedsskabende og rammer i særlig grad specifikke segmenter af arbejdsmar-

kedet. Det er kvinder, etniske minoriteter og unge, der ansættes i atypiske kontrakter, og som derfor, selvom de arbejder, ikke rigtig får fodfæste på arbejdsmarkedet. De optjener ikke samme rettigheder som de fastsatte, har sværere ved at låne penge, oplever oftere indkomstbortfald osv. (Wilthagen, 1998).

### **Hollandsk flexicurity-reform**

Efter valget i 1994 dannes så, for første gang siden anden verdenskrig, en regering uden om det social-konservative CDA<sup>1</sup>. Den nye koalition består af det hollandske socialdemokrati PvdA<sup>2</sup> og de to små liberale partier D66<sup>3</sup>, der kan sammenlignes med Det Radikale Venstre, og VVD<sup>4</sup>, der svarer til Venstre. Koalitionen er anderledes dedikeret til at løse de strukturelle problemer på arbejdsmarkedet og sætter skub i en reformproces, der, ligesom det sker i Danmark på samme tidspunkt, på en ny måde forbinder uddannelses-social- og arbejdsmarkedspolitik.

Udkommet af arbejdet er blandt andet den lovpakke, der træder i kraft 1. januar 1999, og som altså senere bliver kendt som den hollandske flexicurity-reform. På fleksibilitetssiden gøres det lettere at afskedige medarbejdere ansat på ordinære vilkår. De omtalte jobbeskyttelsesforanstaltninger afskaffes ikke fuldstændigt, men der ryddes op i bureaukratiet, og det almindeligt gældende opsigelsesvarsel forkortes fra seks måneder til mellem fire måneder og en måned. Derudover indføres dog også regler, der yderlige institutionaliserer de atypiske ansættelsesformer. Det bliver lettere at etablere vikarbureauer, imens antallet af midlertidige kontrakter en arbejdsgiver kan tegne med samme medarbejder forøges fra en til tre.

På sikkerhedssiden gøres især daglejerarbejde mere lønsomt. For det første sikres det, at daglejere for hvert tilkald får løn for mindst tre timer. For det andet skal daglejere, der over en periode på tre måneder arbejder mindst 20 timer i gennemsnit pr. måned, tilbydes en fast deltidskontrakt. Vikarer sikres også flere rettigheder. Har en person været knyttet til et vikarbureau i mere end 26 uger, skal vikarbureauet påbegynde indbetaling af pension og foranstalte efteruddannelse på samme vilkår som gælder for ordinært ansatte i "almindelige" virksomheder (Ibid.).

Formålet med reformen er altså, at fordele fleksibilitet og økonomisk sikkerhed mere ligeligt mellem forskellige grupper på arbejdsmarkedet. Med sikkerhed tænkes dog ikke alene på det, at have en nogenlunde stabil lønindkomst. At forbedre chancen for, at den atypisk ansatte på lidt længere sigt kan opnå en stabil beskæftigelsessituation, ses også som et sikkerhedselement. Og det er i lyset heraf, initiativet for at sikre efteruddannelse til vikarer skal ses.

### **Begrebets ontologi og normativitet**

Reformens bagvedliggende ræsonnementer beror på den forståelse – ontologi om man vil, at den klassiske livslange ansættelse er et gode som færre og færre lønmodtagere vil kunne nyde godt af. Den øgede konkurrence fra Asien og Østeuropa vil i stigende grad

---

<sup>1</sup> Christen Demokratisch Appél

<sup>2</sup> Partij van der Arbeid

<sup>3</sup> Democraten 66

<sup>4</sup> Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

tvinge de vesteuropæiske virksomheder til at forstærke deres omstillingsberedskab. Samtidigt hermed vil nye teknologier fortløbende gøre det lettere for virksomhederne at omlægge deres produktion, og i sammenhæng vil disse to tendenser uomtvisteligt lægge et stigende pres på arbejdsstyrken. Lønmodtagerne vil således oftere end tidligere opleve, at skulle finde nyt arbejde, skifte arbejdsfunktion eller på skolebænken for at lære nyt. Det politiske valg er dog, om disse nye byrder eller den nye form for risikohåndtering, som det også benævnes, skal bæres af den enkelte, eller om der skal ske en vis socialisering heraf? Bag den hollandske flexicurity-reform, og de ræsonnementer som senere udvikles i forbindelse med akademiseringen af flexicurity-begrebet, ligger implicit præferencer for sidstnævnte. Man accepterer de ændrede arbejdsvilkår for lønmodtagerskaren men plæderer samtidig for, at der i tråd med de nye vilkår skal etableres foranstaltninger, der giver lønmodtagerne de nødvendige forudsætninger for at agere på et forandret og mere foranderligt arbejdsmarked. Og blandt sådanne forudsætninger hører ret til opkvalificering, muligheder for at modtage råd og vejledning om arbejdsmarkedet og ikke mindst det, at man er sikret økonomisk i forbindelse med ledighed.

En anden dimension, som også var tænkt ind i den hollandske reform, er en form for nykorporatisme, der bunder i en tro på, at reformer af arbejdsmarkedet opnår langt større legitimitet, såfremt de er blevet til i et samspil mellem lovgivere og arbejdsmarkedsparter. Inddragelsen af de sociale partnere, som det hedder i international sammenhæng, bliver ligesom de ovennævnte politikkomponenter et særligt vigtigt aspekt i den europæiske debat om flexicurity, der følger nogle år senere. Det danske eksempel, den gyldne flexicurity-trekant, er i høj grad med til at betone dette. Flexicurity er altså mere end bare et miks af forskellige politikker. Det vedrører også en særlig metode til at forhandle og implementere politik med.

## Flexicurity på Europaturne

Kort efter Hans Adriaansens spin på den hollandske regerings reformprogram adopterer en anden hollandsk forsker flexicurity-begrebet. Hans navn er Ton Wilthagen – en person der i høj grad kommer til at præge arbejdsmarkedsforskningen i Europa i årene efter årtusindskiftet og den noget politiserede europæiske debat om flexicurity, der opstår i forbindelse med fornyelsen af den europæiske beskæftigelsesstrategi i løbet af 2006 og 2007.

Wilthagen og en kreds omkring ham opdyrker flexicurity-begrebet. Tydeligt præget af deres afstandtagen til neoliberale idéer, men dog alligevel fokuseret på arbejdsmarkedets udbudsside, formulerer de indtil flere videnskabelige definitioner af flexicurity. Disse vil jeg komme tilbage til senere i denne afhandling. Mest afgørende er, at begrebet tages ud af den hollandske politiske kontekst og omdannes til et analytisk værktøj, med hvilket forskellige typer af arrangementer, der på forskellig måde kobler fleksibilitet og sikkerhed, kan identificeres.

Ifølge Wilthagens optik er pointen, at øget fleksibilitet på arbejdsmarkedet og øget sikkerhed for lønmodtagerne ikke nødvendigvis er hinandens modsætninger. I forskellige situationer vil de kunne være gensidigt understøttende – nogen gange være hinandens egentlige forudsætninger. Arbejdsmarkedsfleksibilitet skal heller ikke alene forstås som

arbejdsgiverens ret til uhindret at afskedige medarbejdere. De bagvedliggende behov for "mere fleksibilitet" er som oftest at kunne omkostningsminimere eller omorganisere. Begge kan opnås via afskedigelser men andre parametre som løn, arbejdstid eller personalemæssige rokeringer kan også bringes i spil. Sikkerhed er, som nævnt i præsentationen af den hollandske flexicurity-reform, heller ikke alene et spørgsmål om sikkerhed for at have job og indkomst. Sikkerhed kan være muligheder; f.eks. muligheden for uddannelse, mulighed for at kunne kombinere arbejdsliv med familieliv eller frivilligt arbejde, og mulighed for at få indflydelse på tilrettelæggelsen af eget arbejde (Wilthagen, 2005). Synergiskabende kombinationer af forskellige former for fleksibilitet og sikkerhed er i definitorisk forstand alle lig med flexicurity. Uanset om de identificeres som virksomhedsspecifikke arrangementer eller nationale beskæftigelsessystemer.

### **Det danske eksempel: Den gyldne flexicurity-trekant!**

Sidstnævnte er imidlertid tilfældet med Danmark. Komparative politisk-økonomiske analyser peger omkring årtusindskiftet på en særlig dansk kombination af liberale hyr-fyr regler, generøs arbejdsløshedsunderstøttelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik som en af de væsentligste forudsætninger for Danmarks økonomiske succes op gennem 1990'erne (Auer, 2000; Madsen, 2003; 2005). Set gennem flexicurity-briller er dette interessant, fordi hele systemet afspejler tankegangen bag flexicurity-konceptet. Det danske arbejdsmarked er fleksibelt, hvilket er godt for virksomhederne. Til gengæld er arbejdstagerne beskyttet via høj indkomstsikkerhed og aktiv arbejdsmarkedspolitik, der sigter på at opkvalificere ledige, så de lettere kan finde nyt arbejde. Modellen hviler tilmed på en særlig privilegering af arbejdsmarkedets parter, der har indflydelse på den konkrete sammensætning af arbejdsmarkedspolitiske instrumenter via lokale og regionale arbejdsmarkedsråd.

Disse særlige karakteristika er oprindeligt påpeget af arbejdsministeriet (Arbejdsministeriet, 1999), men får altså i løbet af årtiets første par år stor opmærksomhed af de forskere, der beskæftiger sig med flexicurity. Faktisk bliver Danmark det foretrukne referenceeksempel, hvilket den private samarbejdsorganisation og tænketank OECD i høj grad er med til at forstærke. I den altid hyppigt citerede årlige rapport med fokus på medlemslandenes beskæftigelses- og ledighedstrends, *Employment Outlook*, omtaler OECD i 2004 den danske flexicurity-model med en række positive denotationer. Det siges blandt andet;

*"Denmark provides an interesting combination of high labour market dynamism and relatively high social protection – the so-called flexicurity approach. Underlying the success of the Danish model is the combination of flexibility (a high degree of job mobility thanks to low EPL), social security (a generous system of unemployment benefits) and active labour market programmes (...) Overall, the Danish model of "flexicurity" has proved to be rather effective in guaranteeing sufficient dynamism in the labour market, while keeping unemployment low and facilitating transitions to employment" (OECD, 2004, s. 97).*

Som det fremgår af citatet, formuleres der et klart link mellem modellens institutionelle egenskaber og den succesfulde udvikling af dansk økonomi og beskæftigelse, der er pågået fra midten af 1990'erne og frem. Analysen er, at flexicurity-modellen på én gang

sikrer et dynamisk arbejdsmarked og en mobil arbejdsstyrke, hvilket bidrager til høj beskæftigelse og lav ledighed.

I kølvandet på OECD's analyse stiger den politiske interesse for historien om den danske flexicurity-model. Herhjemme adopteres begrebet af både den borgerlige regering og Socialdemokraterne, og såvel Anders Fogh Rasmussen som Poul Nyrup Rasmussen hævder lejlighedsvis at have opfundet begrebet (Barbier, 2007, s. 164–165). Flexicurity bliver så at sige en del af den politiske *diskurs* i Danmark, og det er spørgsmålet om ikke den danske flexicurity-model – som en idé om et særligt dynamisk samspil mellem forskellige institutioner – har decideret indflydelse på de forhandlinger om en velfærdsreform, der kører i løbet af 2005 og 2006. I hvert fald går regeringen langt uden om dagpengespørgsmålet, der ellers fylder en del i den rapport, der forud for de politiske forhandlinger er udarbejdet af den af regeringen nedsatte velfærdskommission (Velfærdskommissionen, 2005, s. 14–15).

### **Flexicurity: En dansk eksportsucces?**

Men også på den internationale scene vinder den gyldne flexicurity-trekant popularitet. I løbet af 2005 besøger både en fransk og en tysk delegation det danske beskæftigelsesministerium med henblik på at lære mere om modellen. Efterfølgende forsøger daværende premierminister Dominique de Villepin under parolen *flexicurity à la française* at lancere en fransk flexicurity-reform. Politikoverførslen går dog mindre godt. Lovpakken, der går ud på at mindske jobbeskyttelsen for unge og ansatte i mindre virksomheder, bliver nedstemt af gadens parlament. Men det var nu også svært at få øje på *security*-elementet i reformen, skal man for et øjeblik tage aktivisternes parti. I Tyskland går det ikke bedre. Det tyske SPD<sup>5</sup>, der på tidspunktet indgår i regeringskoalition med det konservative CDU<sup>6</sup>, afviser konceptet, hvilket mere eller mindre slukker debatten om flexicurity i Tyskland. Planer, fremlagt af en række større industrivirksomheder om at udflage produktion til Østeuropa, i kombination med et nyt slagkraftigt venstrefløjsparti på strandhugst blandt socialdemokratiske kernevælgere, får de tyske socialdemokrater til at holde igen med forslag, der vil gøre det lettere for virksomheder at afskedige personale (Weekendavisen, 2008).

Flexicurity-konceptet dør dog ikke med de tyske og franske fiaskoer. Med indgangen til 2006 overtager Østrig formandskabet for EU. Den østrigske regering er lun på idéen om flexicurity og sætter emnet på dagsordenen. Det europæiske rådsmøde i marts måned konfirmerer og spiller bolden videre til Kommissionen, der sammen med medlemslandene opfordres til at undersøge konceptet;

*“... the European Council asks Member States to direct special attention to the key challenge of "flexicurity" (balancing flexibility and security): Europe has to exploit the positive interdependencies between competitiveness, employment and social security. Therefore Member States are invited to pursue, in accordance with their individual labour market situations, reforms in labour market and social policies under an integrated flexicurity approach, adequately adapted to specific institutional environments and taking into account labour-market segmentation. In this context, the Commission, jointly with Member States and social partners, will explore the development of a set of common*

---

<sup>5</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands

<sup>6</sup> Christlich Demokratische Union Deutschlands

*principles on flexicurity. These principles could be a useful reference in achieving more open and responsive labour markets and more productive workplaces”* (Council of the European Union, 2006, s. 12).

Det europæiske rådsmøde er således startskuddet til den proces, der to år senere munder ud i vedtagelsen af en række flexicurity-principper som de centrale pejlemærker for den europæiske beskæftigelsesstrategi. Og det er ungefær status ved tidspunktet for indleveringen af denne ph.d.-afhandling. Flexicurity er blevet det nye omdrejningspunkt for beskæftigelsesstrategien og vil være det i hvert fald indtil afslutningen af indeværende cyklus ultimo 2010 (omend man dog også må tilføje, at finanskrisen og den stigende arbejdsløshed, der i løbet af 2009 er slået igennem over stort set hele Europa, har flyttet fokus en del).

Hvorledes flexicurity-konceptet substantielt har fornyet strategien er blevet diskuteret heftigt og behandles også i denne afhandling. Faktum er imidlertid, at begrebet og dets betydning har flyttet sig langt over de sidste 12-13 år. Som Barbier skriver det, har det været en rejse *“From political strategy to analytical research and back to politics”* (Barbier, 2007), hvilket også har sit tydelige præg på arbejdet med nærværende ph.d.-afhandling.

## Afhandlingens tilgange til flexicurity og struktur

Da forfatteren til afhandlingen blev ansat ved Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) tilbage i 2005, udgjorde flexicurity, som der er redegjort for i det ovenstående, først og fremmest en ramme til at analysere forskellige nationale såvel som virksomhedsspecifikke institutioner og praksisformer. Herunder fyldte modelbeskrivelsen af det danske beskæftigelsessystem, som et særligt eksempel på flexicurity, en del. Udgangspunktet var dog, at begge temaer kunne omfavnes i en klassisk monografisk fremstilling. Arbejdet med afhandlingen blev dog overhalet af begivenhederne, som flexicurity i løbet af 2006 og 2007 med lynets hast skød op ad den politiske dagsorden i både Danmark og Europa og i begge forbindelser rejste en række interessante politologiske problemstillinger. Vurderingen var derfor, at såfremt afhandlingsarbejdets aktualitet skulle bevares, ja så måtte disse temaer også behandles.

Så gjort. Resultatet er således blevet en såkaldt flerleddet afhandling, der består af en række i princippet uafhængige analyser, der hver for sig dækker et af følgende tre forskningstemaer: 1) flexicurity som analytisk værktøj, 2) som modelbeskrivelse for det danske beskæftigelsessystem eller 3) som kanon for EU-medlemslandenes arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikker. Af samme årsag er afhandlingen formidlet via videnskabelige artikler, fem i alt, et antal artikler i populær form, som også skal betragtes som en del af afhandlingen, samt endelig denne rammebeskrivelse, der giver en mere grundig indføring til de tre nævnte forskningstemaer. Afhandlingen kan således heller ikke betragtes ene og alene som et bidrag til den normative flexicurity-forskning. Den placerer sig lige såvel indenfor hvad vi kan kalde for deskriptiv politisk økonomi og moderne policy-forskning, som den er arbejdsmarkedsteoretisk.

## Afhandlingens artikler

Den første artikel, *The Flexicurity of Mutual Responsiveness in Labour-Management Relations*, er skrevet i samarbejde med en anden ph.d.-studerende, Rasmus Juul Møberg, og kaster lys på det danske overenskomstsystem. Vi argumenterer for, at beskrivelsen af det fleksible danske arbejdsmarked ikke alene bør henvise til liberale hyr-fyr regler, ligesom sikkerhedsdimensionen også bør inkludere aspekter udover dagpenge og aktivering. En række aftaler indgået mellem parterne i løbet af 1990'erne kan nemlig antages at have forstærket både fleksibiliteten og sikkerheden på det danske arbejdsmarked på områder, der ligger ud over dem, der er sammenfattet i beskrivelsen af den gyldne flexicurity-trekant. På den måde falder artiklen under både det første og det andet forskningstema; det brede flexicurity-begreb bruges analytisk til at kritisere den gængse fremstilling af danske flexicurity-model. Artiklen benytter efterfølgende data fra henholdsvis en virksomhedssurvey, der er gentaget tre gange i perioden 1996 - 2005, og en lønmodtagersurvey gentaget to gange, nemlig i 1992 og 2002, til at belyse, hvorvidt de institutionelle forandringer også er omsat til nye praksisformer i virksomhederne. Analysen viser, at både funktionel fleksibilitet og fleksibel arbejdstid er redskaber, der i stigende grad anvendes. Dog anvendes de som supplement til hyr-fyr praksisser, der synes at følge den konjunkturrelle cyklus. Dernæst viser analysen, at de danske lønmodtagere oplever en stigende grad af jobtilfredshed. Arbejdsgiverne er blevet mere imødekommende overfor lønmodtagernes ønsker, og andelen af lønmodtagere, der ønsker mere indflydelse på virksomhedernes overordnede beslutninger, er faldet markant. Den øgede interne fleksibilitet i sammenhæng med den forbedrede jobtilfredshed ses som et udtryk for flexicurity og som en faktor, der må nævnes i sammenhæng med beskrivelsen af Danmarks økonomiske succeshistorie. Artiklen er publiceret i den engelsksprogede antologi *Flexicurity and Beyond*, der blev udgivet ved DJØF's forlag i 2006

Artikel nr. 2 placerer sig indenfor det første forskningstema. *Fleksible arbejdstider i Danmark, Tyskland, Frankrig og Storbritannien – flexicurity i politik og praksis?* anvender flexicurity som analytisk redskab til at kategorisere samspilsformer mellem fleksibel arbejdstid og forskellige sikkerhedselementer. Artiklen ser på de fire forskellige lande, der er nævnt i titlen. Først analyseres de politiske diskurser, der har været i dominerende i hvert af landene i relation til fordele og muligheder ved fleksibel arbejdstid. Analysen viser, at der er ret store forskelle, der dog stemmer fint overens med de arbejdsmarkedspolitiske regimeforskelle, der typisk identificeres imellem de pågældende lande. Dernæst analyseres en international virksomhedssurvey med henblik på at vise, hvorvidt de praksisser, der findes på virksomhedsniveauerne i landene, stemmer overens med de artikulerede diskurser. Overraskende nok synes der faktisk at være ret god sammenhæng mellem de diskursive og de konkrete niveauer. Artiklen er publiceret i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, nr. 4, 2007.

Den tredje artikel, *Arbejdsmarkedspolitik og institutionel komplementaritet*, indeholder også en kritik af flexicurity-trekantens begrebsmæssige utilstrækkelighed i forhold til at indfange dynamikkerne på det danske arbejdsmarked, men tager dog et noget anderledes fokus en artikel 1. Artiklens afsæt er begrebet om institutionel komplementaritet, altså at institutioner kan understøtte hinandens funktionsmåder og effektivitet i forhold til realiseringen af givne socio-økonomiske mål, og hører således entydigt under forsknings-



tema nr. 2. Endvidere har artiklen et komparativt sigte, idet dansk arbejdsmarkedspolitik fra 1990'erne sammenlignes med den svenske Rehn-Meidner model, der blev implementeret i Sverige i 1960'erne. Flexicurity- og Rehn-Meidner-modellerne har en del lighedspunkter, men der er også klare forskelle. Ses der udover modelbeskrivelserne og på de i praksis førte politikker via begrebet om institutionel komplementaritet er det imidlertid klart, at der er tale om et næsten entydigt politiksammenfald. F.eks. byggede både den svenske politik i 1960'erne og den danske i 1990'erne på et vigtigt finjusteret samspil mellem både løn-, finans- og arbejdsmarkedspolitikken. På baggrund af analysen udledes en syntese af flexicurity- og Rehn-Meidner-modellerne. Artiklen er publiceret i DJØF's tidsskrift *Samfundsøkonomen*, nr. 6, 2008.

De sidste to forskningsartikler handler begge om flexicurity-konceptets vej til hjertet af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Der er tale om henholdsvis et conferencepapir og en artikel møntet på et videnskabeligt tidsskrift, og da sidstnævnte er baseret på førstnævnte er der naturligvis en del sammenfaldende pointer de to artikler imellem. Artiklerne er hvad angår deres analytiske tilgange og form dog så forskellige, at jeg har vurderet, at de begge kan vedlægges afhandlingen som særskilte bidrag. Conferencepapiret bærer titlen '*Old wine in a new bottle*' or '*something new under the sun*'? A Comparative Assessment of the European Commission's Flexicurity-concept, og tager afsæt i den kritik, der har lydt fra flere kanter, at EU-kommissionens Flexicurity-koncept mest af alt er et retorisk slagnummer. Artiklen efterprøver kritikken ved at gennemgå de policy-anbefalinger Kommissionen har formuleret i tillæg til sin egen version af flexicurity og sammenligner disse med dels de anbefalinger Kommissionen tidligere har givet i forbindelse med beskæftigelsesstrategien, dels de politikkomponenter der er indeholdt i de hollandske og danske versioner af flexicurity.

Tidsskriftartiklen, *From Rhetorical Action to Policy Learning: Understanding the European Commission's Elaboration of the Flexicurity-concept*, tager også afsæt i diskussionen, om hvorvidt EU-kommissionens flexicurity-koncept er gammel vin på nye flasker, men udfordrer dette standpunkt via en læringshypotese, der er udledt af Sabatier og Jenkins-Smith's teori om policy læring og forandring, det såkaldte *advocacy coalition framework*. Derudover anvender artiklen en særlig variant af diskursanalyse, *framing analysis*, til at analysere Kommissionens policy-anbefalinger før og efter flexicurity. Analysen viser, at der er sket substantielle forandringer af beskæftigelsesstrategien. F.eks. er hele diskursen omkring social sikkerhed blevet omformuleret, ligesom de anbefalinger, der gives vedrørende landenes aktive arbejdsmarkedspolitikker, er forandrede. Artiklen bidrager således til forskningen vedrørende den åbne koordinationsmetode, derved at den viser, at læring ikke blot skal måles i forhold til medlemslandenes politikker. De europæiske institutioner, i dette tilfælde Europa-kommissionen, kan også lære noget i forbindelse med den åbne koordinationsmetode, hvilket hidtil har været et overset element i forskningslitteraturen (måske lige med undtagelse af Nedergaard (2008)). Artiklen er ved tidspunktet for afhandlingens indlevering netop blevet *resubmitted* (dvs. indsendt til andenbedømmelse) til det internationale tidsskrift *Journal of Common Market Studies*.

Populærartiklerne kredser som de videnskabelige artikler hver især om et af ovennævnte forskningstemaer, men er alle vinklet i forhold til dagsaktuelle hjemlige temaer med henblik på publicering i dagspressen. En artikel blev f.eks. skrevet i samme uge som

regeringen, DF og socialdemokraterne i 2008 trak tov om en reform af dagpengesystemet. En anden blev skrevet i kølvandet på aftalen om at kommunalisere beskæftigelsesindsatsen (denne blev dog ikke bragt i første omgang, men forsøget blev gjort) osv.

### **Afhandlingens rammetekst**

I tillæg til artiklerne består afhandlingen af nærværende rammetekst. Rammeteksten består af fem kapitler. Foruden dette introkapitel er der skrevet et kapitel om hvert af de udstukne forskningstemaer, som de forskellige artikler falder indenfor, samt et afsluttende kapitel, der opsummerer afhandlingens vigtigste konklusioner samt perspektiverer afhandlingen via en diskussion af flexicurity-konceptets fremtid set i lyset af den aktuelle finans- og arbejdsløshedskrise.

Kapitel 2 fremlægger således den akademiske diskussion om flexicurity som et analytisk værktøj til at identificere (deskriptivt) – eller konstruere (normativt) – institutionelle arrangementer, hvori der på en eller anden måde faciliteres et samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed. Kapitel 3 gennemgår de forskellige forskningsmæssige diskussioner, der har været om den danske flexicurity-model, blandet andet diskussionen om hvorledes modellen bidrog til øget beskæftigelse og faldende ledighed i 1990'erne, og debatten om hvorvidt den gyldne flexicurity-trekant overhovedet er en adækvat fremstilling af det danske arbejdsmarkedssystem. Kapitlet indeholder flere analyser, der i sig selv bidrager til diskussionerne, hvorfor der er tale om en forholdsvis omfangsrig tekst. Kapitel 4 gennemgår hvorledes flexicurity blev en del af den europæiske beskæftigelsesstrategi og gengiver efterfølgende et par af de videnskabelige diskussioner, denne udvikling inspirerede til. Blandt andet følges der op på den ret centrale diskussion, om hvorvidt flexicurity har tilført beskæftigelsesstrategien noget substantielt nyt, eller om der er tale om gammel vin på nye flasker? Det femte og sidste kapitel samler om på de forskellige diskussioner og giver en række konkluderende bemærkninger.

Rammeteksten skal således ses som det dokument, der binder afhandlingen sammen, derved at det giver en bred introduktion til temaet flexicurity, som de enkelte artikler efterfølgende – og på hver sin måde – dykker ned i. Rammeteksten udstikker den forskningsmæssige bredde; artiklerne den forskningsmæssige dybde. Således er der altså ikke tale om noget forsøg på at forene uforenelige bidrag. Som forskningsmæssige bidrag er det sandt, at flere af artiklerne intet har med hinanden at gøre, hverken på det teoretiske eller det empiriske plan. Det er dog heller ikke det, der er meningen. Som Dunleavy skriver i sin bog, om hvordan man forfatter en flerleddet ph.d.-afhandling;

*“The papers model dissertation asks students to write a smaller amount of text, certainly less than 60,000 words, and in a less joined-up form. The dissertation essentially comprises four or five papers written at a good research standard. The papers may not have to be very closely connected to each other, although there will normally be some short introduction and possible a brief closing discussion of the interconnections in the research or the joint implications in the chapters. What really matters is that each of the four or five papers should be of ‘publishable quality’. That is, they should be assessed by the dissertation committee as new work that makes a scholarly contribution and hence is capable of publication in a professional journal (whether or not the papers actually have been published at this stage)” (Dunleavy, 2003. p. 9).*

Rammetekstens formål er altså, at introducere det overordnede tema, som i dette tilfælde er flexicurity, og de undertemaer, der er affødt heraf.

## Referencer

Arbejdsministeriet (1999) *Arbejdsmarkedsreformerne – en status*, København: Arbejdsministeriet.

Auer, P. (2000) *Employment revival in Europe – Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneva: International Labour Office.

Barbier, J. (2007) “From political strategy to analytical research and back to politics: a sociological approach of ‘flexicurity’” in Jørgensen, M and P.K. Madsen (eds.) *Flexicurity and Beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 155–188.

Bredgaard, T., F. Larsen og P.K. Madsen (2007) ”Flexicurity – afklaring af et begreb i bevægelse” i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, Vol. 9, No. 4, s. 8–25.

Council of the European Union (2006) *Presidency Conclusions*, European Council Meeting in Brussels, 23 and 24 March, 2006.

Dunleavy, P. (2003) *Authoring a PhD: How to Plan, Draft, Write and Finish a Doctoral Thesis of Dissertation*, New York: PALGRAVE MCMILLAN.

Madsen, P.K. (2003) “Flexicurity through labour market policies and institutions in Denmark” in Auer, P and S. Cazes (eds.) *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialised countries*, Geneva: International Labour Organization, pp. 59–105.

Madsen, P.K. (2005) “The Danish Road to ‘Flexicurity’: Where are we, and how did we get there?” in Bredgaard, T and F. Larsen (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 269–290.

Nedergaard, P. (2008) “The reform of the 2003 Common Agricultural Policy: an advocacy coalition explanation” in *Policy Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 179–195.

OECD (2005) *Employment Outlook*, Paris: OECD.

Velfærdskommissionen (2005) *Fremtidens velfærd – vores valg*, København: Velfærdskommissionen, [www.velfaerd.dk](http://www.velfaerd.dk)

Wilthagen, T. (1998) *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform*, FS-I Discussion Paper, No. 98-202, Berlin: Wissenschaftszentrum.

Wilthagen, T. (2005) “Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets” in Bredgaard, T. and F. Larsen (eds.) *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 253–268.

### **Avis- og ugebrevsartikler**

Weekendavisen, nr. 13, 28. marts 2008: "Imens går vi andre veje" (Analyse af Mads Peter Klindt).



## Kapitel 2

# Flexicurity som analytisk værktøj

### Indledning

Som nævnt i kapitel 1 formuleres flexicurity-neologismen første gang i forbindelse med en karakteristik af et hollandsk arbejdsmarkedsreformprogram, der blandt andet har som mål at omfordele rettigheder mellem fastansatte *insidere* og atypisk ansatte *outsidere*<sup>7</sup>. Hans Adriaansens, der er begrebets ophavsmand, elaborerer dog i en række taler og interviews videre over begrebet, som han bruger til at betegne, hvad han kalder en nødvendig politisk nyorientering mod en mere fleksibel arbejdsmarkedsregulering og en mere aktiverende socialpolitik (Wilthagen, 1998).

Adriaansens sidder på daværende tidspunkt (i midten af 1990'erne) i den hollandske regerings videnskabelige råd<sup>8</sup> og deltager i de politikprocesser, som er igangsat af den lilla regeringskoalition bestående af socialdemokrater og liberale. Adriaansens er altså med til at legitimere den politiske dagorden, der strategisk sigter på at sammenkæde en række politikområder i forbindelse med tacklingen af tre overordnede strukturelle problemer, nemlig 1) at det hollandske arbejdsmarked er stift og ufleksibelt, 2) at de sociale sikkerhedssystemer ikke på sigt er økonomisk bæredygtige, og 3) at arbejdsstyrken er stærkt segmenteret (Ibid.). Flexicurity italesættes således allerede i 1995 som et policy-koncept, der sigter på at introducere et strukturelt skifte fra "*security within a job towards security of a job (...) and for a flexible and activating social security system*" (Hikspoors, 1995), og repræsenterer ret tydeligt elementer af det politiske manifest, der et par år senere bliver kendt under betegnelsen "den tredje vej" – et program for hvorledes den vesteuropæiske socialdemokratisme kan reformeres i mere markedskonform retning (Giddens, 1998).

Citatet, der er fremhævet ovenfor, kan i princippet betragtes som den første definition af flexicurity-konceptet, men er i flexicurity-litteraturen ikke blevet det, hvilket egentlig er ganske interessant. I stedet er det Ton Wilthagens definition (eller rettere; definitioner) af flexicurity, der bliver referencepunktet for den akademiske interesse, der i de efterfølgende år vokser frem omkring begrebet; det selvom Wilthagens definition må siges

---

<sup>7</sup> *Insider-outsider* betegnelserne skal ikke forveksles med den økonomiske teoris *insider-outsider* begreb, der henviser til relationen mellem beskæftigede og arbejdsløse (Lindbeck and Snower, 1988).

<sup>8</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

at være noget bredere og mere tydeligt fokuseret på social sikkerhed end Adriaansens definition er det. Ifølge Wilthagen er flexicurity:

*“A Policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organization and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand” (Wilthagen and Rogowski, 2002, p. 250).*

Går man nøgternt til værks i dechifrerings af de to definitioner, ses det, at Wilthagen refererer til fleksibilitet i en bredere kontekst end Adriaansens, idet Wilthagen i tillæg til den almindelige forestilling om arbejdsmarkedsfleksibilitet (der handler om virksomhedernes muligheder for at omkostningsjustere) også betoner arbejdsorganisering og partsrelationer. På sikkerhedssiden betoner Wilthagen endvidere en forstærkning af beskæftigelsessikkerhed og social sikkerhed, der står i kontrast til Adriaansens formulering om aktivgørelse af socialpolitikken (der kan ses som et opgør med passiv forsørgelse via introduktion af ”ret og pligt”-principper og fokus på arbejdsmarkedsintegration frem for sociale behov).

Det man kan sige er, at Wilthagen definerer flexicurity bogstaveligt i forhold til begreberne fleksibilitet og sikkerhed, således at arbejdsmarkedsreformer på den ene side skal udvide frihedsgraderne for arbejdsgivere og erhvervsliv, imens de svageste grupper i samfundet på den anden side skal have bedre sociale rettigheder. Flexibiliseringen af partsrelationer kan endvidere ses som det, at Wilthagen advokerer for en decentralisering af kompetencerne til at indgå kollektive overenskomster. Hvad Wilthagen og Adriaansens har til fælles er dog, at de ser de forskellige politikkomponenter som en del af et samlet policy-mix, der skal implementeres synkront med henblik på at opnå synergieffekter i form af forbedret konkurrenceevne og øget beskæftigelse.

At Wilthagens afsæt er noget andet end ”den tredje vej” bliver desto tydeligere med den reviderede flexicurity-definition, han og Frank Tros lancerer nogle år senere;

*“Flexicurity is (1) a degree of job, employment, income and ‘combination’ security that facilitates the labour market careers and biographies of workers with a relatively weak position and allows for enduring and high quality labour market participation and social inclusion, while at the same time providing (2) a degree of numerical (both external and internal), functional and wage flexibility that allows for labour markets’ (and individual companies’) timely and adequate adjustment to changing conditions in order to enhance competitiveness and productivity” (Wilthagen & Tros, 2004, p. 170).*

Som følge af denne definition kan flexicurity analytisk set udgøres af en række forskellige kombinationer af fleksibilitet og sikkerhed, inklusive kombinationer der ikke nødvendigvis sigter på et politikskifte fra job- til beskæftigelsessikkerhed. Med flexicurity forstås heller ikke længere nødvendigvis nogen policy-strategi. I ovenstående definitioner forstand kan flexicurity tillige bruges til at karakterisere eksisterende institutionelle arrangementer, der kombinerer fleksibilitet og sikkerhed på en given måde, eller anvendes til at udmåle ”tingenes tilstand” – enten i forhold til udvalgte policy-indikatorer (dvs. i forhold til gældende love og regler) eller i forhold til outcome-indikatorer (dvs. i forhold til faktiske forhold på arbejdsmarkedet såsom arbejdsgivernes faktiske anvendelse af de forskellige fleksibilitetsformer, mobilitetsmønstre, oplevet sikkerhed med flere).

## Seksten varianter af flexicurity

Definitionen indeholder helt præcist fire varianter af fleksibilitet, der stemmer overens med de forskrifter, der er givet i den klassiske økonomiske litteratur for hvorledes arbejdsgivere kan tilpasse deres personalemæssige omkostninger (*labour costs*), og som særligt i 1980'erne blev brugt til at forklare landevariationer i forhold til beskæftigelse og arbejdsløshed i OECD-landene. Analysen lød således, at den høje arbejdsløshed i de fleste europæiske lande skyldtes manglende fleksibilitet, der var ensbetydende med manglende tilpasning, forringet konkurrenceevne og ringe jobskabelse. USA var til gengæld det gode eksempel. Den amerikanske økonomi tilpassede sig forholdsvis let, fordi de amerikanske lønninger var fleksible og arbejdsstyrken meget mobil, hvilket blev henført til de svage fagforeninger og den begrænsede velfærdsstat (se f.eks. Elliott, 1990, s. 306–308).

Overfor de fire fleksibilitetsformer indeholder definitionen fire sikkerhedsformer, der i modsætning til fleksibilitetsformerne alle kan ses som egentlige rettigheder for arbejdskraften. Sikkerhedsformerne er ikke på samme måde udledt af nogen specifik historisk diskussion, men er alle eksempler på såkaldte *old politics*, dvs. politikker udviklet under velfærdsstatens ekspansionsperiode (hvilket står i modsætning til *new politics*, der refererer til begrænsninger eller nedskæringer af velfærdsstaten) (Pierson, 1996).

### Fire former for arbejdsmarkedsfleksibilitet

De fire fleksibilitetsformer er:

- *Ekstern numerisk fleksibilitet*, dvs. hyringer og fyringer, brugen af midlertidige hjemsendelser, tidsbegrænsede ansættelser eller vikaransættelser, altså overordnet den fleksibilitetsform, hvor tilpasningen af arbejdskraften sker pr. hoveder.
- *Intern numerisk fleksibilitet*, der er det samme som arbejdstidsfleksibilitet i forskellige afskygninger, f.eks. timebanker eller varierende møde- og gå-hjem-tider. Det centrale er, at arbejdsgiveren tilpasser arbejdskraftanvendelsen (og dermed også lønomkostningerne) i timer og minutter.
- *Funktionel fleksibilitet*, der er arbejdsgiverens mulighed for at flytte de ansatte mellem forskellige jobfunktioner, eller, mere ekstremt, at organisere produktionen omkring en såkaldt flydende organisation, hvor medarbejderne indgår i teams, der sammensættes forskelligt fra opgave til opgave. I snæver forstand kan funktionel fleksibilitet ikke bruges til at minimere lønomkostninger men til at øge produktiviteten. I et større perspektiv end det rent arbejdspladsinterne kan den globale arbejdsdeling dog også ses som en form for funktionel fleksibilitet. Når virksomheder outsourcer produktion med henblik på at opnå større profit, er der således ikke alene tale om ekstern numerisk fleksibilitet (der afskediges lønarbejdere i et land imens der ansættes folk i et andet land) men også funktionel fleksibilitet (fordi produktionsfunktioner flyttes geografisk).



- *Lønfleksibilitet*, der på makroniveau dækker over det, at lønnen tilpasses i forhold til udbuddet af arbejdskraft, og på mikroniveau tilpasses i forhold til den enkelte medarbejders produktivitet. I neoklassisk økonomisk teori udpeges lønfleksibilitet, som det eneste realøkonomiske alternativ til numerisk fleksibilitet; "*If wages fail to adjust then quantities must ...*" (Elliott, 1990, p. 309). Heraf følger, at arbejdsløshed bedst bekæmpes via en fri løndannelse, der under en recession vil skabe et nedadgående pres på lønnen, hvilket igen vil føre til oprettelsen af en række nye jobs. Lønfleksibilitet kan dog også forstås mere moderat, som når væksten i reallønnen fluktuerer med de konjunkturrelle svingninger. Hvis lønmodtagerne udviser løntilbageholdenhed under en konjunkturedgang, kan det således også tolkes som lønfleksibilitet (Bredgaard et al., 2005).

## Fire sikkerhedsformer

De fire sikkerhedsformer består af henholdsvis:

- *Jobsikkerhed*, der ultimativt forstået er en garanti for at beholde det samme job hos den samme arbejdsgiver til og med pensionsalderen. Mere moderat er det et udtryk for, at en række betingelser skal være gældende, førend at en arbejdsgiver må ty til afskedigelser (som f.eks. en betydelig ordretilbagegang), samt at der skal udstedes tilladelse af en statslig eller kommunal myndighed. Derudover kan foranstaltninger, der gør det dyrt for virksomheder at afskedige (så som lange opsigelsesvarsler og omfattende godtgørelsessummer), også ses som jobsikkerhedselementer.
- *Beskæftigelsessikkerhed*, der er lønmodtagernes sikkerhed for altid at have et arbejde (men ikke nødvendigvis hos den samme arbejdsgiver), eller altid at have adgang til den nødvendige opkvalificering for at kunne få et arbejde. Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, der sigter på at opkvalificere ledige og assistere dem med at finde nyt arbejde, er det klassiske eksempel på beskæftigelsessikkerhed. Fra et makroøkonomisk synspunkt kan man dog også argumentere for, at finanspolitiske lempelser under en lavkonjunktur er et udtryk for beskæftigelsessikkerhed (derved at staten aktivt forsøger at bekæmpe ledighed dog uden at den giver jobgarantier).
- *Indkomstsikkerhed*, som er lig arbejdsløshedsunderstøttelse, sygedagpenge, pensioner, revalideringsydelse med videre, altså retten til en basisindkomst i de perioder, hvor man oplever indkomstbortfald.
- *Kombinationssikkerhed*, som er sikkerhed for, at man som lønmodtager har mulighed for (økonomisk og/eller tidsmæssigt) at påtage sig visse forpligtelser, der ikke er relateret til arbejdsmarkedet, f.eks. børnepasning, ældrepleje, frivilligt arbejde eller lignende, altså en vis fleksibilitet for lønmodtagerne (Ibid.).

Historisk har økonomer og politologer anskuet fleksibilitet og sikkerhed som hinandens modsætninger, f.eks. som tilfældet var under fleksibilitetsdebatten i 1980'erne. Det ontologisk nye ved flexicurity-konceptet er, at man ikke nødvendigvis ser sådan på det længere. Politikker og institutioner der fremmer henholdsvis fleksibilitet og sikkerhed kan understøtte hinanden – ja til tider er de faktiske hinandens forudsætninger, vil flexicurity-tilhængere advokere. I henhold til definitionen er helt op 16 kombinationer mulige (4x4).

*Tabel 2.1: Wilthagens flexicurity-matrix*

	Jobsikkerhed	Indkomstsikkerhed	Beskæftigelses-sikkerhed	Kombinations-sikkerhed
Numerisk fleksibilitet				
Arbejdstidsmæssig fleksibilitet				
Funktionel fleksibilitet				
Lønfleksibilitet				

(Kilde: Wilthagen, 2005)

### **Institutionelle flexicurity-arrangementer**

Flexicurity-forskningen, der fulgte i kølvandet på Wilthagens arbejder, drejede sig for en stor dels vedkommende da også om at udpege eksempler på institutionelle flexicurity-arrangementer, altså om at identificere konkrete arrangementer eller systemer indeholdende et eller andet samspil mellem en eller flere fleksibilitetsformer og en eller flere sikkerhedsformer.

Den danske flexicurity-model, som det næste kapitel i denne afhandling behandler langt mere udførligt, blev i den forbindelse hurtigt betegnet som et arketypisk eksempel på flexicurity (Madsen, 2005). For det første er det danske arbejdsmarked særlig fleksibelt, derved at det er forholdsvis let for arbejdsgiverne at hyre og fyre ansatte. Altså har vi numerisk fleksibilitet. Til gengæld sikrer det danske dagpengesystem, at arbejdsløshedsforsikrede er sikret en høj grad af indkomstsikkerhed i tilfælde af ledighed. Endelig har danskerne, som følge af det vedudbyggede system af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, en høj grad af beskæftigelsessikkerhed. En række andre institutioner gældende på det danske arbejdsmarked kunne dog også medtages. Arbejdsfordelingsordninger, hvor medarbejderne går på halv tid kompenseret af supplerende dagpenge, er en kombination af intern numerisk fleksibilitet og indkomstsikkerhed.

Et andet eksempel på et institutionelt flexicurity-arrangement er den såkaldte Rehn-Meidner model, som i 1960'erne og 1970'erne dannede rammen omkring den svenske beskæftigelsespolitik. Modellen var ligesom det danske system er det i dag baseret på høj jobomsætning, altså numerisk fleksibilitet. Solidarisk lønpolitik lagde et pres på de mindst produktive virksomheder, imens de højproduktive virksomheder tjente godt på den lave lønspredning. Dette skabte imidlertid et løbende behov for at overføre af arbejdskraft, hvilket blev foranstaltet af en mobilitets- og regionalpolitik, der hjalp mennesker med midlertidig understøttelse, omskoling og flytning (Berg, 2008).

Et tredje eksempel, der kontrasterer de to ovennævnte, udgøres af kombinationen af jobsikkerhed og arbejdstids- eller lønfleksibilitet. Sådanne arrangementer er kendt fra danske virksomhedsstudier (Navrbjerg, 1999), men er især karakteristisk for den tyske metal- og automobilindustri, hvor såkaldte PECs (*pacts for employment and competitiveness*) i de senere år er blevet mere og mere udbredte. Aftalerne går ud på, at lønmodtagerne accepterer længere arbejdstider og/eller lavere løn for derved at gavne virksomhedens konkurrenceevne. Til gengæld udsteder virksomheden jobgarantier for en given periode (Seifert and Hassa-Wirth, 2005). Formålet med de såkaldte *pecs* er at kunne bevare industriarbejdspladser på tysk jord på trods af den stigende priskonkurrence fra Østeuropa og Asien. Således er der altså tale om jobbeskyttelsesstrategier, der går stik imod de principper, der indledningsvist kendetegnede flexicurity-begrebet, med de skal ses i lyset af, at der indenfor den tyske metalindustri findes virksomheder med eksempelvis 30.000-50.000 ansatte, der såfremt de blev tvunget til at udflage ville efterlade en enorm koncentration af sociale problemer. I kontekst af lande med mange store personaletunge eksportvirksomheder kan kombinationen jobsikkerhed og arbejdstids- og lønfleksibilitet således godt være en alternativ flexicurity-strategi.

Et fjerde eksempel kommer fra Storbritannien, hvor *Labour* siden partiet kom til magten i 1997 har haft det som en vigtig politik at forbedre balancen mellem arbejds- og familieliv – særligt for børnefamilierne. I Storbritannien har lønmodtagerne typisk en noget længere arbejdsuge end tilfældet er i Centraleuropa og Skandinavien. Fleksibel arbejdstid er derfor søgt sammenkædet med forbedret arbejdslivsbalance (kombinations-sikkerhed). Blandt andet har Labour indført nogle rettigheder for børnefamilier, men derudover har man opfordret virksomheder til at indrette arbejdstiden mere fleksibelt, så både lønmodtager- og arbejdsgiverbehov bedre imødekommes. Et udkomme er, at der på døgnbemandede arbejdspladser flere steder er lavet nye arbejdsplaner, således arbejdsugen afvikles hurtigere til gengæld for flere sammenhængene fridage. Studier viser, at sådanne kombinationer både kan øge produktiviteten (færre skift giver færre produktionsafbrydelser) og arbejdslivsbalancen (Bacon et al, 2005).

I tabellen nedenfor gives konkrete eksempler på 15 af de 16 kombinationsmuligheder, der dog langt fra skal ses som nogen komplet oversigt. Kombinationen jobsikkerhed og numerisk fleksibilitet er ikke medtaget, da den jo per definition er modstridende, hvis man analytisk betragter forholdene for en enkelt virksomhed eller for en ensartet gruppe af lønmodtagere. Mere jobsikkerhed er jo i sagens natur lig mindre numerisk fleksibilitet. Overordnet set kan den hollandske flexicurity-reform dog bruges som et eksempel på en reform, der både indeholdt jobsikkerhed og numerisk fleksibilitet. Man søgte synkront at give mere af førstnævnte til de såkaldte atypisk ansatte, imens fastansatte skulle underlægges mere af sidstnævnte. Der var tale om en omfordeling af sikkerhed på et nationalt arbejdsmarked – fra en type af lønmodtagere til en anden.

*Tabel 2.2: Eksempler på flexicurity-arrangementer*

	Jobsikkerhed	Indkomstsikkerhed	Beskæftigelsessikkerhed	Kombinationssikkerhed
Numerisk fleksibilitet		Fleksible hyr-fyr regler til gengæld for generøs arbejdsløshedsforsikring.	Fleksible hyr-fyr regler til gengæld for aktiv arbejds-markedspolitik.	Sabbatorlov, efterløn.
Arbejdstidsmæssig fleksibilitet	Fleksible regler for arbejdstidens opgørelse (f.eks. timebanker).  Lokalaftaler.	Ordninger vedrørende arbejdsfordelinger og supplerende dagpenge.  Sygedagpenge.	Flexjobordningen.	Fleksibel forældreorlov (f.eks. at man kan genoptage sit arbejde på nedsat tid).  Seniorordninger (nedsat tid).
Funktionel fleksibilitet	Virksomhedsinterne uddannelsessystemer.	Subventioneret uddannelsesorlov (f.eks. ret til dagpenge under uddannelse), uddannelsesstøtte (SU).	Offentligt foranstaltede efter- og videreuddannelsesmuligheder.  Jobrotationsordninger.	Seniorordninger (hvor senior medarbejderen skifter jobfunktion).
Lønflexibilitet	Lønnedgang for jobgaranti.  Nye lønsystemer der forbedrer virksomhedernes konkurrenceevne.	Mindstebetalingsystemer der giver sikkerhed for et mindstelønsniveau, men samtidig tillader virksomhederne at justere lønnen i opadgående retning i forhold til medarbejdernes produktivitet.	Løntilskudsjob.	Barselorlov subventioneret af staten eller via kollektive barselsfonde.

(Kilde: Egen elaborering af Wilthagens matrix – primært med afsæt i danske forhold.)

### Matchvarianter og dimensioner af institutionelle flexicurity-arrangementer

Eksemplerne illustrerer, at begrebets kombinationsmuligheder ikke bare knytter sig til de fire fleksibilitetsformer og de fire sikkerhedsformer. Flexicurity-arrangementer kan forstås som henholdsvis nulsumsspil, plussumsspil eller som *trade-offs*, ligesom de kan finde sted på forskellige niveauer, f.eks. på virksomhedsniveau, sektor- eller brancheniveau, eller på nationalt niveau (Wilthagen, 2005).

Et nulsumsspil med to parter, der ikke ender med status quo, vil teoretisk set have det udfald, at den ene part taber imens den anden vinder. I det hollandske eksempel tabte insiderne en del af deres jobsikkerhed med henblik på at der kunne gives mere sikkerhed til outsiderne. En virksomhed, der indfører mere arbejdstidsfleksibilitet til gengæld for højere jobsikkerhed, er et eksempel på et trade-off. Begge parter, lønmodtagere og arbejdsgivere, både giver og tager for at ændre status quo. Lønmodtagerne må finde sig i mindre stabile arbejdstider (længere eller kortere dage) og måske mindre indkomststabilitet, imens arbejdsgiveren må udstede nogle garantier for, at man ikke vil gribe til afskedigelser. Lønmodtagerne får således sikkerhed for at beholde deres arbejdspladser (i en periode), imens arbejdsgiveren får forbedret sine muligheder for at tilpasse produktionen til den konkrete ordresituation. Det interessante spørgsmål er, om trade-offs kan føre til plussumspil? Hvis virksomheden, der indfører mere fleksible arbejdstidsregler til gengæld for jobgarantier, får lettere ved at manøvrere på markedet og på den baggrund øger sin indtjening, ja så er der i princippet tale om et plussumsspil. Bevirker ordningen til gengæld, at man forlænger en alligevel døende virksomheds levetid, så er der naturligvis tale om det modsatte – en såkaldt ond cirkel. Uregelmæssige arbejdstider kan endvidere være forstyrrende for lønmodtagernes helbred og familieliv og kan på den måde være ødelæggende for produktiviteten. Onde cirkler kan således opstå på den lidt længere bane og kan opstå på trods af, at en ordning i en periode har fungeret som et plussumsspil (Ibid.).

Det danske eksempel med fleksible regler for at hyre og fyre, generøse dagpenge og aktiv arbejdsmarkedspolitik kan ses som et historisk trade-off, der har lagt grunden for en positiv arbejdsmarkedsudvikling – altså som et plussumsspil. Tyske forskere har dog heroverfor anført, at den danske variant ligesåvel kan igangsætte onde cirkler. Fleksible regler for at hyre og fyre mindsker nemlig de ansattes såvel som virksomhedernes incitament til at investere i virksomhedsspecifik human kapital. Af samme grund vil produktiviteten på den lange bane falde, og dermed vil også mulighederne for fortsat at have høj beskæftigelse blive forringet. Afledte sideeffekter af fleksible afskedigelsesregler kan desuden være faldende fertilitetsrater, fordi lønmodtagerne ikke har stabilitet i forhold til indkomst og bolig og derfor udskyder tidspunktet for familieførøgelse, eller lav efterspørgsel, fordi indkomststabilitet øger lønmodtagernes behov for at spare op (Leschke et al, 2007).

Som berørt bevæger vi os altså imellem en mangfoldighed af kombinationer (16 forskellige), matchvarianter (nulsumsspil, trade-offs, plussumsspil eller onde cirkler) og niveauer (virksomhedsniveau, brancheniveau, nationalt niveau). Og i henhold til sidstnævnte må det fastslås, at flexicurity-arrangementer (og -strategier) kan være indeholdt i – og gå på tværs af – forskellige institutioner, f.eks. national lovgivning, industrioverenskomster

og lokalaftaler helt ned til kontrakter på individniveau. Et spørgsmål, der rejser sig, er endvidere, hvor håndfaste de forskellige fleksibilitets- og sikkerhedselementer skal være, førend man kan tale om flexicurity? En tilgang kan være, at flexicurity skal forstås materielt, hvilket vil sige, at fleksibilitet skal være lig med arbejdsgiverdispositionsfrihed og sikkerhed lig med konkrete målbare rettigheder. En bredere fortolkning er, at flexicurity også kan være en form for *governance* – altså en styringsmetode, der sikrer, at reguleringen af arbejdsmarkedet tager hensyn til både arbejdsgivernes og lønmodtageres interesser. Dette aspekt er faktisk også fremhævet i forbindelse med indgåelsen af den hollandske arbejdsmarkedsreform, hvor parter fra begge sider var med på råd hos den lilla regeringskoalition. Det danske arbejdsmarked, der har været underlagt en lang tradition for partsstyring hvad angår fastsættelsen af løn- og arbejdsvilkår, samt korporativ inddragelse i udformningen af arbejdsmarkedspolitikken, passer også godt til denne brede forståelse af flexicurity.

Hvis flexicurity skal forstås som en form for governance, er det imidlertid nødvendigt at se udover de 16 varianter, der fremtræder i tabellen på side 27. Særligt sikkerhedsaspekterne, der alle fremstår som materielle rettigheder, må suppleres. Her er det nærliggende at referere til Standing (1999), der opererer med en længere række af sikkerhedsdimensioner, herunder hvad han benævner *representation security*, der defineres som:

*“... protection of collective voice in the labour market, through independent trade unions and employer associations incorporated economically and politically into the state, with the right to strike, etc. (Standing, 1999, p. 52).*

Demokratiske rettigheder og institutioner, så som retten at til forene sig kollektivt, forhandlingsret, strejkeret og tilstedeværelsen af korporative organer, er således også vigtige i tillæg til de materielle rettigheder. Ja måske ligger nøglen til at forstå udbygningen af den danske velfærdsstat, i kombination med at vi hele vejen op gennem de 20. århundrede har haft et meget liberalt arbejdsmarked, netop i, at vi meget tidligt etablerede netop disse demokratiske rettigheder – den repræsentationssikkerhed – som Standing refererer til?

De såkaldte rammeoverenskomster på det danske arbejdsmarked er i denne forstand også et godt eksempel på et flexicurity-arrangement. Rammeoverenskomsterne efterlader de lokale parter med et spillerum i forhold til at fastsætte løn, arbejdstid og arbejdsorganisering med mere, men på den betingelse at parterne lokalt kan nå til enighed. Lønmodtagerne er altså sikret indflydelse, imens arbejdsgiverne har mulighed for at forhandle lokale tilpasningsstrategier.

## Kvantitative flexicurity-indikatorer

En måde at operationalisere flexicurity-konceptet på i forskningsøjemed er altså, som gennemgået ovenfor, at bruge det til at identificere institutionelle arrangementer, der kombinerer fleksibilitet og sikkerhed. En anden tilgang er, at bruge begrebet som afsæt for at sammenligne eller *benchmark* lande i forhold til fleksibilitet og sikkerhed. Flexicurity vil i sidstnævnte forstand være en betegnelse man kan bruge om lande, der scorer højt på udvalgte sikkerheds- såvel som fleksibilitetsindikatorer, desuagtet at der for samme lande ikke kan peges på egentlige institutionelle samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed.

Da flexicurity-litteraturen, som følge af Wilthagens brede og tvetydige definition, er forgrenet til ret så forskellige forskningsområder, er anvendelsen af flexicurity-indikatorer på tilsvarende vis mangfoldig. Der kan gives flere eksempler på indikatorer for hver af de fire fleksibilitetsformer og ligeså for de forskellige sikkerhedsdimensioner. En vigtig variation herunder er endvidere, at nogle indikatorer henviser til *policy output* (altså til konkrete love og bestemmelser) imens andre henviser til *policy outcome* (som er effekterne af givne love og bestemmelser). Med EU-kommissionens adoption af en række flexicurity-principper, hvilke jeg skal komme nærmere ind på i denne rammefortællings kapitel 4, synes særligt én variant af konceptet dog at have vundet primatstatus. Derfor er det også de indikatorer, der kan siges at matche EU-kommissionens forståelse af konceptet, som resten af dette kapitel vil fokusere på. Det drejer sig om indikatorer for numerisk fleksibilitet (og jobsikkerhed), indkomstsikkerhed og beskæftigelsessikkerhed.

Indikatorer for funktionel fleksibilitet, løn- og arbejdstidsfleksibilitet samt indikatorer for kombinationssikkerhed og *work-life balance* går vi således i en stor bue udenom. For en nærmere diskussion af indikatorer for lønfleksibilitet kan dog henvises til Stamhus (2002) og Elliott (1990, pp. 306–311). Arbejdstidsfleksibilitet og kombinationssikkerhed diskuteres senere i denne afhandling i forbindelse med et af afhandlingens artikelbidrag, men derudover kan der henvises til Chung (2007), der på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Eurofound<sup>9</sup> har udarbejdet et større antal (outcome-)indikatorer for netop denne flexicurity-variant. Indikatorer for funktionel fleksibilitet er belyst i Europakommissionens beskæftigelsesrapport fra 2007 (European Commission, 2007) og er endvidere (dog ikke i kontekst af flexicurity) udviklet i Nielsen (2004).

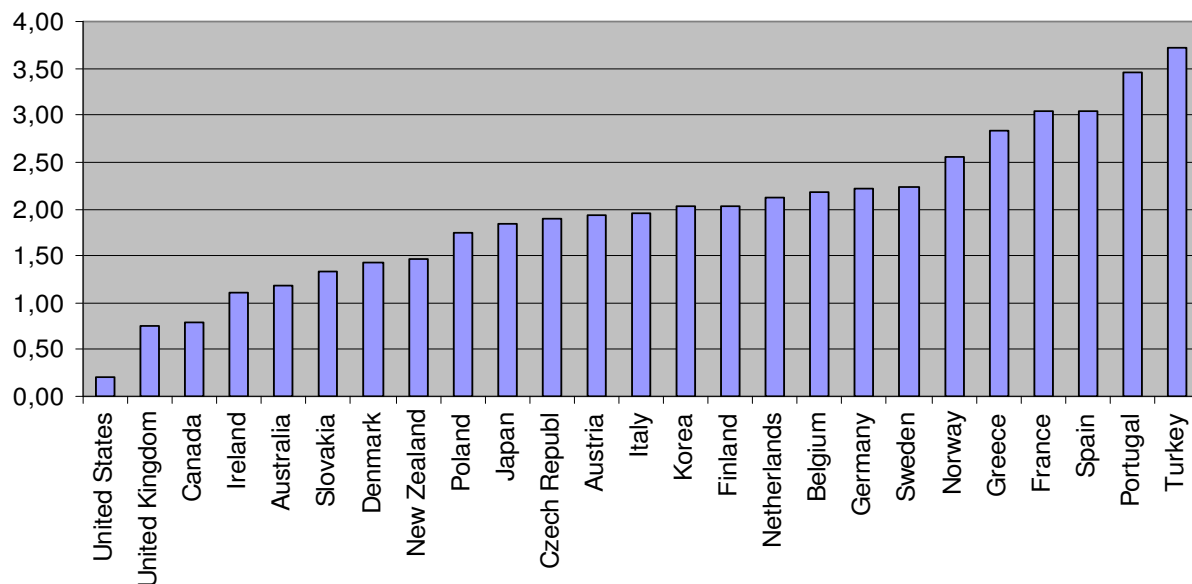
### Indikatorer for numerisk fleksibilitet

Den oftest anvendte indikator for numerisk fleksibilitet er i praksis en indikator for jobsikkerhed eller, som det hedder på engelsk, *employment protection legislation* (EPL). EPL-indikatoren er udviklet af OECD tilbage i 1990'erne. Den findes i flere varianter og er gentaget et antal gange, hvilket muliggør longitudinale landestudier af f.eks. dereguleringstendenser. En lav EPL-score ses som en indikator for en høj grad af ekstern numerisk fleksibilitet, imens en høj EPL-score ses som indikator for høj jobsikkerhed og derfor en lav grad af numerisk fleksibilitet.

---

<sup>9</sup> Eurofound er den anvendte forkortelse for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, der er en EU-finansieret forskningsinstitution. For flere oplysninger se <http://www.eurofound.europa.eu/>

Figur 2.3: EPL i OECD-landene (2003-niveau)



Kilde: OECD (2004)

Mere præcist er EPL-indikatoren konstrueret på baggrund af en indeksering af de gældende regler vedrørende 1) afskedigelser af fastansatte, 2) regler for kollektive afskedigelser og 3) regulering vedrørende midlertidig ansættelser, hvorunder i alt 18 konkrete underindikatorer, nogle kvalitative andre kvantitative, indgår. Eksempler på disse er varslingsprocedurer (kan opsigelse formidles mundtligt, skal det ske skriftligt, skal en tredje-part være orienteret eller skal der ligefrem være givet tilladelse fra en tredjepart), opsigelsesperiodens længde, størrelsen på de lovbestemte godtgørelsesudbetalinger, antal gange en arbejdsgiver må hyre den samme person på en midlertidig kontrakt osv.<sup>10</sup> (OECD, 2004).

EPL-indikatoren er således et klassisk eksempel på en *output*-indikator, idet det er eksisterende regulering, der er målt på. Et antal *outcome*-indikatorer for numerisk fleksibilitet er dog også udviklet. Auer og Cazes (2003) anvendte i et studie tre alternative *proxies* for eksternt numerisk fleksibilitet, nemlig 1) *average tenure*, dvs. den gennemsnitlige anciennitet blandt lønmodtagerne, 2) midlertidigt ansattes andel af den samlede beskæftigelse og 3) det gennemsnitligt antal erfarede jobskift blandt lønmodtagerne.

*Average tenure*-variablen udtrykker længden af det gennemsnitlige ansættelsesforhold på et lands arbejdsmarked. Jo større dette tal er, jo mindre fleksibelt kan man antage, det pågældende arbejdsmarked er. Imidlertid viste Auer og Casez selv, at det er omsonst at fokusere på en gennemsnitsvariabel, der i realiteten kan skygge for markante forskydninger. F.eks. oplevede Holland i perioden 1992-2000 en lille stigning i *average tenure* fra 8,9 år til 9,1 år, hvilket altså indikerede en lille nedgang i den eksternt numeriske fleksibilitet. Men herunder viste det sig, at andelen af lønmodtagere med under et års ancien-

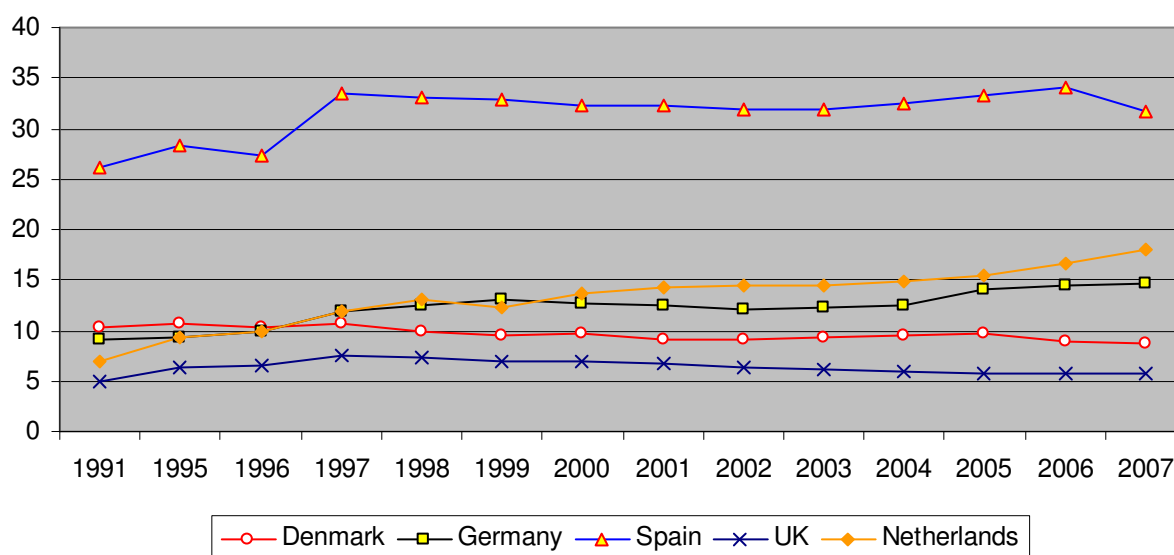
<sup>10</sup> For en mere udførlig gennemgang af OECD's EPL-indikator henvises til OECD (2004, kap. 2).



nitet var steget med hele 41,4 procent (fra 14,5 til 20,5 procent) i samme periode. Gruppen med mere end 10 års anciennitet var imidlertid også steget (fra 34,5 til 36,1 procent).

Tilsammen indikerede disse tal en stigende polarisering – men også fleksibilisering – af det hollandske arbejdsmarked. Flertallet af hollænderne havde i perioden oplevet en faldende fleksibilitet, men antallet af *flex-workers* var steget markant. Eksemplet illustrerer EPL-variablens og anciennitetsvariablens mangelfuldhed, som målestokke for hvor fleksibelt et givet lands arbejdsmarked er, efter samme princip som ligger i udsagnet om ”at summen af alle laster er konstant”. Altså; hvis arbejdsmarkedet er ufleksibelt (læs: det er svært at fyre) pga. høj ansættelsesbeskyttelse og omkostningstunge procedurer, ja så vælger arbejdsgiverne at omgå ordinære ansættelser for i stedet at hyre folk på midlertidige kontrakter. Arbejdsgiverne opnår altså fleksibiliteten *one way or the other*. Men det har betydning for den relative fordeling af kontrakttyper på arbejdsmarkedet, om jobsikkerheden knyttet til ordinære ansættelser er høj eller lav. Høj jobsikkerhed giver arbejdsgiverne incitament til at hyre midlertidigt, imens lav jobsikkerhed nedtoner dette incitament.

Figur 2.4: Andelen af beskæftigede (i procent) ansat i midlertidige kontrakter



Kilde: Source OECD.

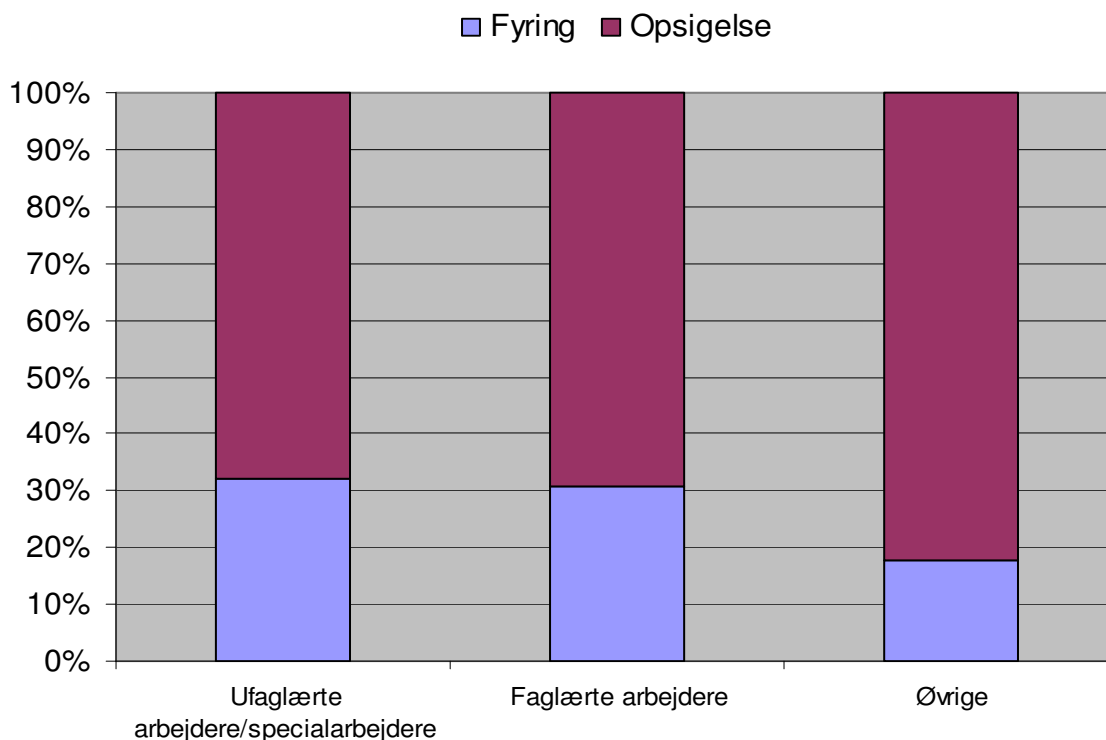
Figur 2.4 påviser ret entydigt denne sammenhæng. Lande, der jævnfør figur 2.3 har et højt jobsikkerhedsniveau (høj EPL-score), f.eks. Spanien, Holland og Tyskland, har over de sidste 20 år oplevet, at andelen af beskæftigede ansat på midlertidige kontrakter er steget, imens landene med et lavt jobsikkerhedsniveau, her eksemplificeret ved Danmark og Storbritannien, har oplevet tendensen gå i den modsatte retning.

Den sidste indikator for numerisk fleksibilitet, jobskifteindikatoren (ikke afbilledet), er også en *outcome*-indikator, der fortæller os om faktiske forhold på arbejdsmarkedet. Et højt gennemsnitligt antal jobskift kan ses som udtryk for en stor grad af fleksibilitet, men kan, som tilfældet var med *tenure*-variablen, dække over ret markante forskydninger imellem forskellige segmenter på arbejdsmarkedet. Dertil kommer det aspekt, at det i kontekst af en fleksibilitetsdiskussion, hvor fleksibilitet entydigt forstås som et ”arbejds-

giver gode” og ”lønmodtagerende”, er relevant, hvor stor en andel af de forekomne jobseparationer, der er frivillige henholdsvis ufrivillige (*quits or lay-offs*).

Figur 2.5 viser, at langt de fleste jobseparationer i Danmark skyldes frivillige opsigelser. Dog forekommer ufrivillige separationer hyppigere blandt ufaglærte og specialarbejdere og faglærte arbejdere. Forskellen er signifikant (Chi-i-anden lig med 0,009). Med andre ord har uddannelsesmæssig baggrund en betydning for størrelsen af den risiko, der er for at blive afskediget. Den numeriske fleksibilitet på det danske arbejdsmarked er således skævt fordelt – selv under en højkonjunktur (spørgekemaundersøgelsen, der ligger til grund for tabellen er fra 2005), hvor tæt ved en tredjedel af de registrerede jobseparationer blandt ufaglærte/specialarbejdere er ufrivillige. I lyset af det konjunkturrelle omslag i andet halvår af 2008 må det påregnes, at nedenstående figur er forældet. Opsigelser og afskedigelser er naturligvis konjunkturafhængige med tendensen gående mod større ufrivillighed under og i afslutningen af en lavkonjunktur. Tal fra A-kassernes Samvirke illustrerer dog, at den aktuelle krise anno 2009 har ramt hårdest blandt medlemmer af TIB, byggefagenes a-kasse, 3F og Dansk Metal, imens mange funktionærgrupper næsten er gået ram forbi<sup>11</sup>. En opdateret analyse à la den nedenstående måtte således forventes at ville indikere endnu højere ulighed i fleksibilitet på det danske arbejdsmarked.

Figur 2.5: Årsagen til senest erfarede jobseparation (afgange til uddannelse, pension eller efterløn ikke medtaget) fordelt på tre lønmodtagerkategorier (2005)?



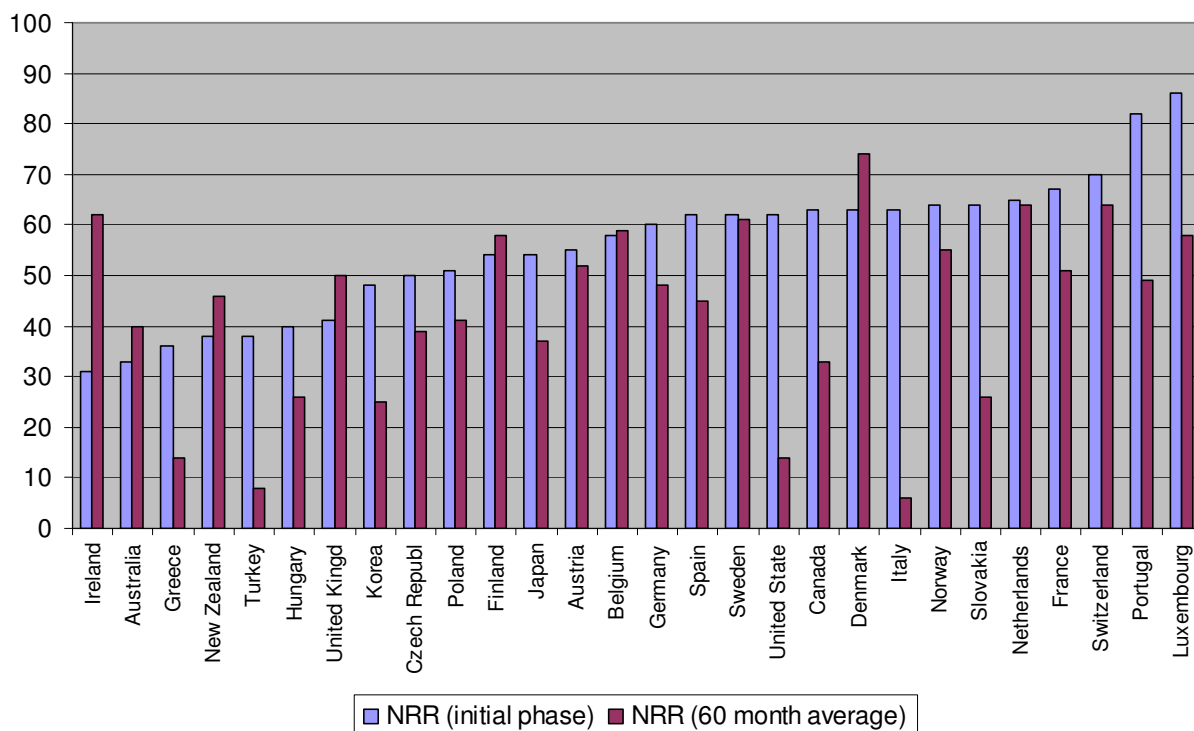
Kilde: Egne beregninger på Eurobarometer nr. 64.1 vedrørende geografisk mobilitet og jobmobilitet.

<sup>11</sup> For den komplette oversigt over ledighedsudviklingen for de enkelte a-kasser medio 2009 gå til: [www.ae.dk](http://www.ae.dk) → Analyser → Krisen spreder sig langsomt men sikkert på arbejdsmarkedet.

## Indikatorer for indkomst- og beskæftigelsessikkerhed

Indkomstsikkerhed måles som oftest i forhold til *net replacement rate*, som betyder nettokompensationsgrad. Denne udtrykker helt basalt hvor stor en del af indkomsten, der erstattes i tilfælde af ledighed fraregnet skat og sociale bidrag.

Figur 2.6: Kompensationsgrader ved ledighed (indledende og over 60 måneder) (2005)



Kilde: EDACWOWE Flexicurity database.

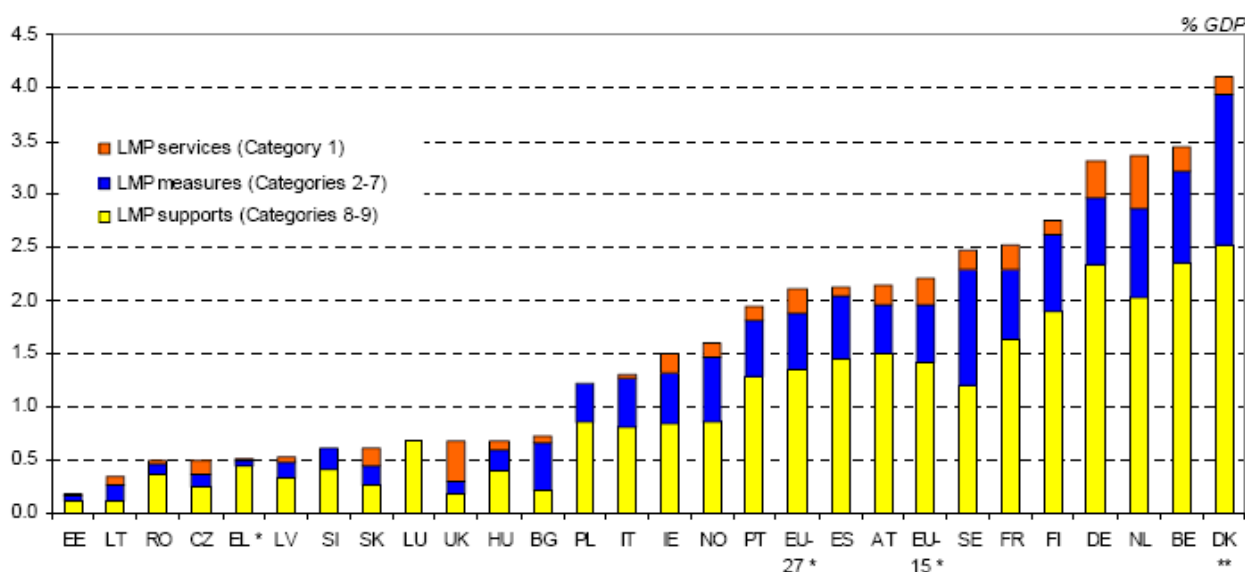
Forholdene for arbejdsløse i de enkelte EU-lande varierer dog på forskellige måder. De fleste lande har todelte systemer; et for forsikrede ledige og et for uforsikrede. Endvidere tager de fleste lande hensyn til om ledige har forsørgelsesforpligtigelser. Dernæst er der forskel på selve ydelsesniveauerne, ydelsesprofilerne og i hvor lang tid man har adgang til understøttelse. F.eks. er det danske dagpengesystem i realiteten et *flat-rate* system med ens ydelse til alle forsikrede, flad ydelsesprofil og lang ydelsesperiode. Det tyske system kører efter aktuariske principper, hvor ydelsen i højere grad afhænger af tidligere indtægt. Dog er ydelsesperioden meget kortvarig, hvilket i praksis betyder, at ydelsesprofilen er trappeformet, fordi man ret hurtigt mister adgang til den høje understøttelse, *arbeitslosengeld I*, og må nøjes med den noget lavere *arbeitslosengeld II*, der kan sammenlignes med vores kontanthjælp (Ludwig-Meyerhofer, 2005).

Landesammenligninger af nettokompensationsgrader dækker således over betydelige variationer men er alligevel brugt flittigt i flexicurity-forskningen, hvorfor et eksempel også er givet her. Figur 2.6 opstiller to mål for indkomstsikkerhed. Søjlerne til venstre udtrykker den indledningsvise kompensationsgrad i forhold til en gennemsnitsløn, imens søjlerne til højre udtrykker kompensationsgraden over 60 måneders ledighed i forhold et

lønniveau imellem gennemsnitslønnen og en løn på 2/3 af gennemsnitslønnen. Både arbejdsløshedsdagpenge (*unemployment benefits*) og kontanthjælp (*social assistance*) indgår i beregningen af sidstnævnte. Som det ses, ligger Danmark i den pæne ende af tabellen, hvad angår den indledningsvise kompensationsgrad, men er dog overgået af en række central- og sydeuropæiske lande, hvor understøttelse udbetales efter aktuariske principper. Når det kommer til den gennemsnitlige kompensationsgrad over et langt ledighedsforløb er vi imidlertid topscorer, hvilket skyldes, at dagpengeperioden i Danmark er fire år, hvilket i sammenligning med de øvrige lande er uhørt lang tid. I 48 af de 60 måneder er det således den høje dagpengeydelse, der ligger til grund for beregningen. Faktisk angiver tabellen, at kompensationsgraden over 60 måneder er højere end den initiale kompensationsgrad, men dette skyldes, som nævnt, at sidstnævnte er udregnet i forhold til gennemsnitslønnen, imens førstnævnte er udregnet i forhold til et lavere lønniveau<sup>12</sup>.

I debatten om flexicurity sættes der ofte lighedstegn mellem aktiv arbejdsmarkedspolitik og beskæftigelsessikkerhed. I kapitel 3 i denne afhandling diskuteres hvorvidt dette begrebslige match er rimeligt. Nu og her tager vi dog lighedstegnet bogstaveligt, idet det her handler om anvendte indikatorer og ikke begrebsdefinitioner. Bevægelsen fra passiv socialpolitik til aktiv arbejdsmarked- og beskæftigelsespolitik – i politologien oftest betegnet med det engelske udtryk *from welfare to workfare* – kan siges at være en af de stærkeste politiske trends i den vestlige verden indenfor de sidste to årtier.

Figur 2.7: Udgifter til arbejdsmarkedspolitik i procent af BNP (2005)



Kilde: Eurostat Statistics in Focus 45/2008.

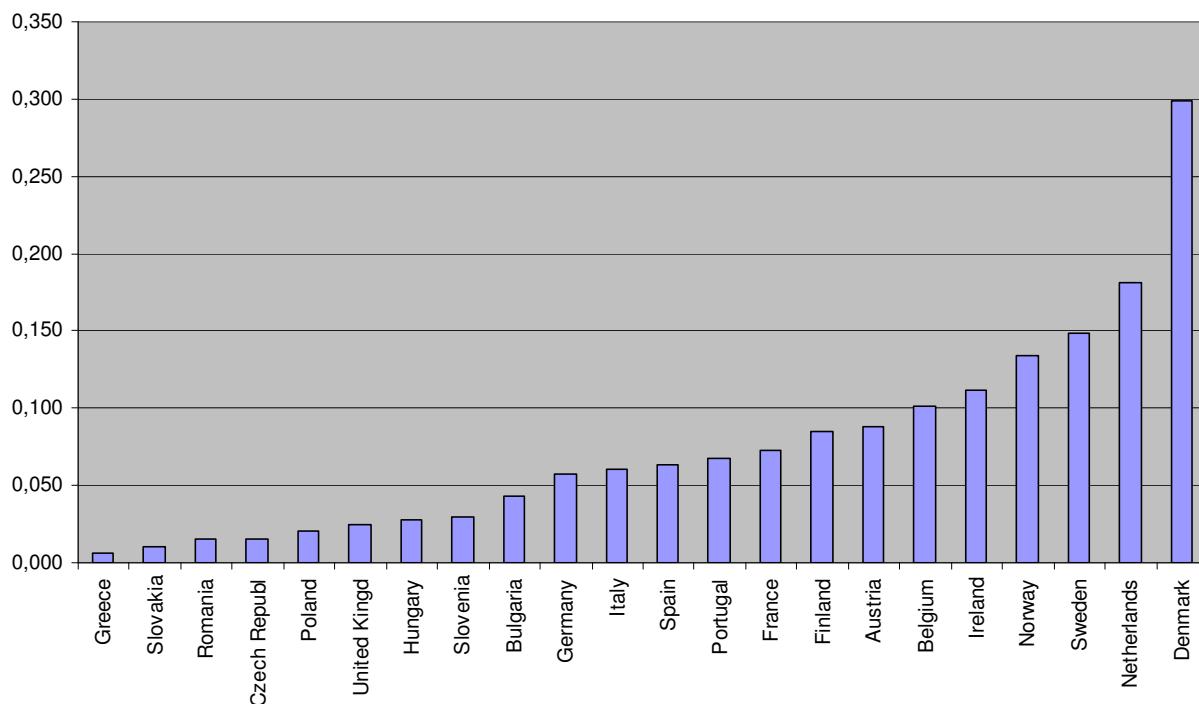
<sup>12</sup> For flere informationer om metoderne til at udregne kompensationsgrader henvises til OECD (2007) og til EDAC-WOWEs Flexicurity codebook, som kan downloades fra [www.edacwowe.eu](http://www.edacwowe.eu)

Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger er dog i realiteten ret forskelligartede. Nogle foranstaltninger består af omkostningsfulde aktiveringsforløb, så som løntilskudsjobs, privat jobtræning og uddannelse, imens andre består af knapt så dyre kontaktførelser, hvor de lediges søgeadfærd kontrolleres (og evt. sanktioneres) (Kluve et al, 2008). Landene i OECD-området har op gennem 1990'erne og 2000'erne satset med forskellig styrke på disse. Et samlet mål for graden af beskæftigelsessikkerhed er derfor blevet, hvor mange ressourcer landene generelt bruger på arbejdsmarkedspolitik (både aktiv og passiv), herunder hvilke typer af programmer der satses på.

Som figuren på forrige side viser, er Danmark suveræn topscorer med Holland og Sverige på de efterfølgende pladser. At vi ligger så højt skyldes først og fremmest det høje dagpengeniveau, men også kontanthjælp og – ikke mindst – efterløn tæller med i den nederste sektion af søjlerne, der altså omfatter alle passive ydelser (*LMP supports*). Den midterste sektion af søjlerne vedrører udgifter til aktive foranstaltninger, så som uddannelse, løntilskud og flexjob (*LMP measures*), imens den øverste sektion dækker over udgifter til administration og services, såsom dagpengeudbetalinger i a-kasserne, kontaktførelser, kontrol af lediges søgeadfærd og anden sagsbehandling (*LMP services*).

Storbritannien, der også kendt for at være slået over til *workfare*, kommer, som tabellen viser, forholdsvis billigt af sted hermed. Dette skyldes, at de arbejdsmarkedspolitiske programmer i Storbritannien typisk har været af den billigere slags; dem der falder under sidstnævnte af de tre kategorier (øverste del af søjlen) og som indeholder monitoring og adfærdskontrol.

Figur 2.8: Andel af BNP der bruges på aktive foranstaltninger per 1 procent ledige (2006)



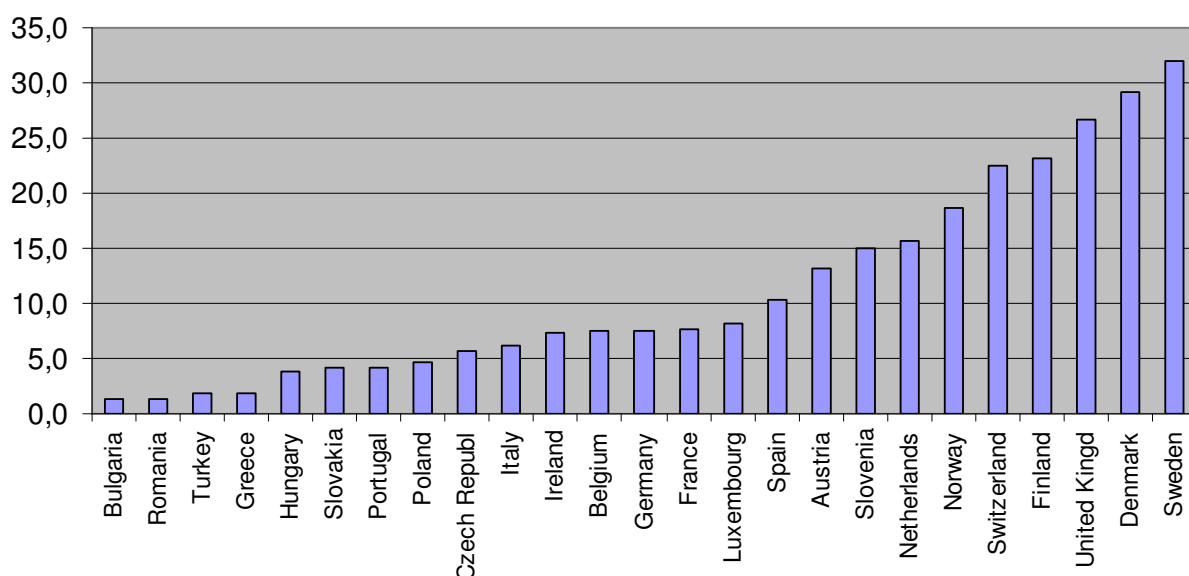
Kilde: ECACWOWE Flexicurity database.

I Danmark satses der i sammenligning hermed langt mere på indholdsfulde forløb og passive overførsler, som stort set er fraværende i Storbritannien (hvilket også hænger sammen med, at arbejdsløshedsforsikringssystemet er et helt igennem privat forsikrings-system).

Et andet mål fremkommer ved alene at fokusere på udgifterne til aktive foranstaltninger og vægte dem relativt i forhold til de forskellige landes arbejdsløshedsniveauer. Dette giver god mening, i det der er ret markante forskelle imellem EU-landenes arbejdsløshedsniveauer. Dette er gjort i figur 2.8, hvilket endnu engang – og endnu tydeligere – fremhæver Danmark som klassens mest ambitiøse elev hvad det arbejdsmarkedspolitiske område angår.

En tredje indikator for beskæftigelsessikkerhed belyser hvor stor en andel af den voksne befolkning, der modtager *lifelong learning* – på dansk kaldet voksen- og efteruddannelse. *Lifelong learning* defineres som alt lige fra korte edb-kurser til længerevarende sprogkurser; foranstaltet i enten virksomhedsregi, i samarbejde mellem forskellige aktører eller i rent offentligt regi (f.eks. amu-kurser). Ræsonnementet er, at efteruddannelse bidrager til den enkeltes beskæftigelsessikkerhed, fordi tilførsel af nye og flere kompetencer udbreder viften af arbejdsmæssige funktioner man kan varetage. Af samme grund kan det samlede niveau for efteruddannelse dog også ses som en indikator for funktionel fleksibilitet; jo flere opgaver eller funktioner den enkelte lønmodtager kan varetage, desto mere fleksibilitet har arbejdsgiveren i forhold til at tilrettelægge produktionen. En væsentlig sondring i denne forbindelse er dog, om efteruddannelse sigter på udvikling af virksomhedsspecifikke kompetencer eller mere alment applicérbare kompetencer. Omend der til tider er overlap imellem disse to kategorier, må det siges at være et springende punkt i forhold til om efteruddannelse skal kategoriseres som beskæftigelsessikkerhed eller som funktionel fleksibilitet. Tabel 2.9 giver os dog intet fingerpeg herom.

Figur 2.9: Andelen af 24–65årige i procent, der indenfor de sidste 12 måneder har deltaget i uddannelses- eller efter-/videreuddannelsesaktiviteter (2006)



Kilde: EDACWOWE Flexicurity database.

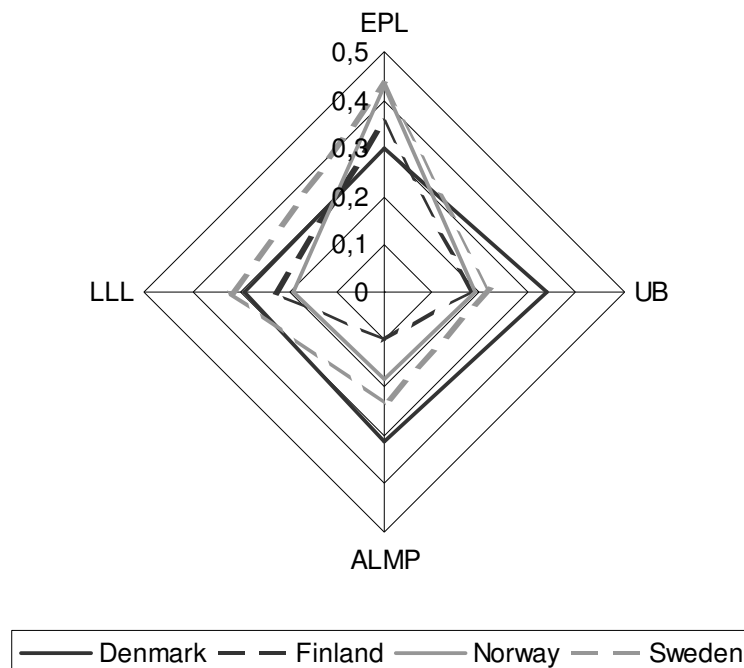
## Eksempler på komparative flexicurity-analyser

Afslutningsvis skal her præsenteres to illustrative eksempler på flexicurity-analyser, der anvender flere af de præsenterede indikatorer for numerisk fleksibilitet, indkomst- og beskæftigelsessikkerhed. Første eksempel er hentet fra Berglund og Madsen (2009) og er et såkaldt diamantdiagram, hvor de nordiske lande er sammenlignet i forhold til følgende flexicurity-indikatorer:

- EPL: Her er OECDs index over jobbeskyttelsesforanstaltninger anvendt men divideret med 6 med henblik på at få en numerisk størrelse der korresponderer med de øvrige variable, dvs. med 1 som maksimum).
- UB: I stedet for kompensationsgrad er her valgt et andet mål for indkomstsikkerhed nemlig de samlede dagpengeudbetalingers andel af BNP divideret med arbejdsløshedsniveauet.
- ALMP: Her er anvendt samme indikator som den illustreret i figur 2.8.
- LLL: Her anvendt samme indikator som den illustreret i figur 2.9.

Det ses, at der er betydelige forskelle de nordiske lande i mellem. Danmark skiller sig ud ved at være det land, der bruger flest ressourcer på arbejdsløshedsunderstøttelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik. Til gengæld har Danmark det laveste niveau for jobbeskyttelse, på hvilken parameter Norge og Sverige indtager en delt førsteplads. Efteruddannelse fylder meget i både Danmark og Sverige, imens især Norge halter bagefter på denne variabel.

Figur 2.10: Flexicurity i de nordiske lande

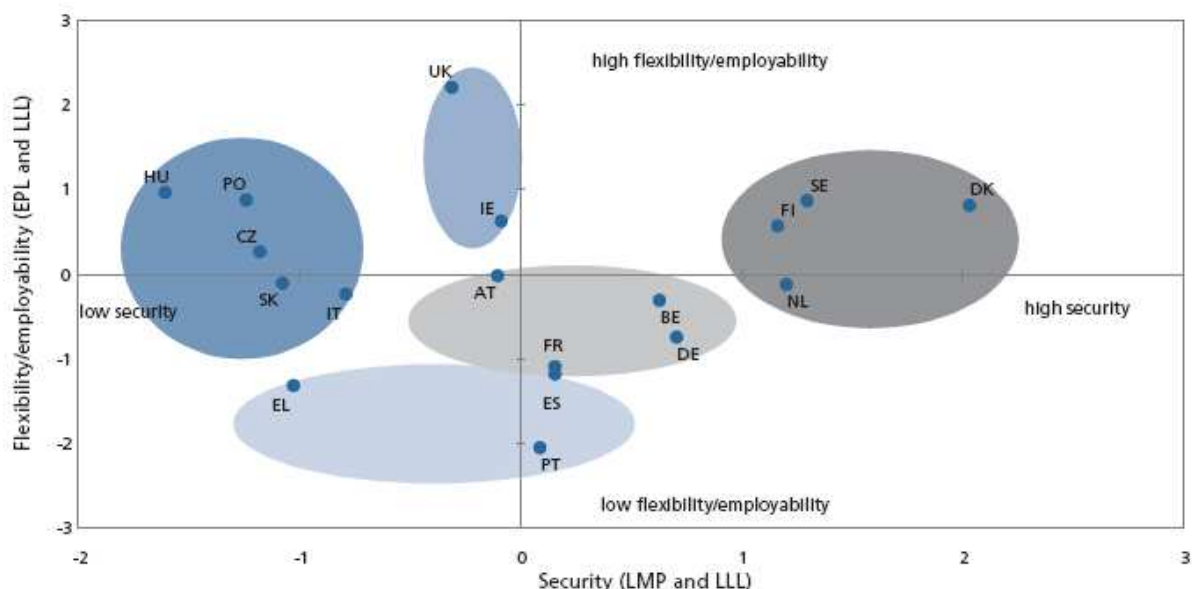


Kilde: Berglund and Madsen (2009)

Det andet eksempel er fra Europakommissionens beskæftigelsesrapport fra 2006, hvor EU-medlemslandene er indplaceret på et såkaldt *scatter plot*, på baggrund af hvordan de scorer i forhold til udvalgte indikatorer. Som ovenfor er EPL-indikatoren anvendt som mål for fleksibilitet (lav EPL lig med høj fleksibilitet), og har altså betydning for landenes indplacering på den vertikale akse. Udgifter til aktiv såvel som passiv arbejdsmarkedspolitik (LMP) er anvendt som indikator for sikkerhed og er udslagsgivende for landenes indplacering på den horisontale akse (høj LMP lig med høj sikkerhed). Endelig går LLL-indikatoren fra eksemplet med de nordiske lande igen. En høj LLL-score trækker imidlertid i positiv retning på såvel den vertikale (fleksibilitet) som den horisontale (sikkerhed) akse, hvilket kan forklare, hvorfor Sverige fremstår ligeså fleksibelt som Danmark. Svenskerne har en højere EPL-score end Danmark, hvilket trækker Sverige nedad den vertikale akse, men højere LLL-score trækker dem opad. Som illustreret er landene inddelt i klynger. Interessant (men måske ikke overraskende) er det her, at Holland falder i samme klynge som de nordiske lande, imens Italien hører hjemme med de østeuropæiske og ikke de sydeuropæiske lande. Storbritannien falder ud som det mest fleksible land.

En kritik af modellen er dog, at den skærer udgifter til passive såvel som aktiv arbejdsmarkedspolitik over én kam. Aktive foranstaltninger antager, som gennemgået, vidt forskellig karakter. Nogen foranstaltninger er mulighedsskabende og sigter på opkvalificering, imens andre handler om adfærdskontrol og om at presse ledige til at intensivere deres søgeadfærd. Spørgsmålet er i den forbindelse, om ikke sidstnævnte skulle tælle som en fleksibilitetsvariabel? F.eks. er det påvist, at en stram arbejdsmarkedspolitik øger det reelle arbejdsudbud, hvorfor en sådan politik også kan antages at bidrage til en mere moderat lønudvikling (Andersen og Svarer, 2007). LLL-variablen kunne på samme måde splittes op, således virksomhedsspecifik efteruddannelse talte som en fleksibilitetsvariabel, imens generel kompetenceudvikling talte på sikkerhedssiden.

Figur 2.11: Europakortet en application de flexicurity



Kilde: European Commission (2006, p. 106)



## Referencer

- Andersen, T.M. and M. Svarer (2007) 'Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark' *CESifo Economic Studies*, Vol. 53, No. 3, pp. 389–429.
- Auer, P. and S. Cazes (2003) 'The resilience of the long-term employment relationship' in Auer, P. and S. Cazes (eds.) *Employment stability in an age of flexibility*, Geneva: International Labour Office, pp. 22– 58.
- Berglund, T. and P.K. Madsen (2009): 'Labour market mobility in Nordic welfare states' in Nordic Council of Ministers (forthcoming)
- Bacon, N., P. Blyton and A. Dastmalchian (2005) 'The Significance of Working Time Arrangements Accompanying the Introduction of Teamworking: Evidence from Employees', in *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 43, No. 4, pp. 681-701.
- Berg, A.v.d. (2008) *Flexicurity: Theory, Practice or Rhetoric?* Paper presented at CARMA's 25<sup>th</sup> Anniversary Conference, Aalborg University October 9–10 2008.
- Bredgaard, T., F. Larsen og P.K. Madsen (2005) "Det fleksible danske arbejdsmarked – en forskningsoversigt" i Beskæftigelsesministeriet: *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet, s. 15-100.
- Chung, H. (2007) 'Flexibility for employers or for employees? A new approach to examining labour market flexibility across Europe using company level data' in Jørgensen, M and P.K. Madsen (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 243–277.
- Elliott, R.F. (1990) *Labor Economics: A Comparative Text*, London: The McGraw-Hill Companies.
- European Commission (2006) *Employment in Europe 2006*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2007) *Employment in Europe 2007*, Brussels: European Commission.
- Giddens, A. (1998) *The third way: the renewal of social democracy*, Oxford: Blackwell Publishers LTD.
- Hikspoors, F.J.H.G. (1995) *Zekerheid door flexibiliteit*, Gids voor Personeelsmanagement, 12, pp. 44–45.
- Kluve, J., D. Card and M. Fertig (2008) *Active Labor Market Policies in Europe*, New York: Springer.
- Leschke, J., G. Schmid and D. Griga (2007) 'On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany' in Jørgensen, M and P.K. Madsen (eds.) *Flexicurity*

*and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 335–364.

Lindbeck, A. and D.J. Snower (1988) *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, London: The MIT Press.

Ludwig-Meyerhofer, W. (2005) ‘Activating Germany’ in Bredgaard, T and F. Larsen (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 95–114.

Madsen, P.K. (2005) ‘The Danish Road to ‘Flexicurity’: Where are we, and how did we get there?’ in Bredgaard, T and F. Larsen (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 269–290.

Navrbjerg, S.E., M. Nordestgaard og J. Due (2001) *Fremtidens overenskomster i decentraliseringsens tegn – En historisk analyse af udviklingen i Industriens overenskomster i perioden 1902 – 2004 med særligt fokus på tillidsrepræsentantens rolle*, København: CO-industri.

Nielsen, P. (2004) *Personale i vidensøkonomien: Innovation, vidensorganisationer og kompetenceudvikling i det nye årtusinde*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

OECD (2004) *Employment Outlook*, Paris: OECD.

OECD (2007) *Benefits and Wages*, Paris: OECD.

Pierson, Paul (1996) ‘The New Politics of the Welfare State’ in *World Politics*, Vol. 48, No. 2, pp. 143–179.

Seifert, H. and H. Massa-Wirth (2005) Pacts for employment and competitiveness in Germany, in *Industrial Relations Journal*, Vol. 36, No. 3, pp. 217–240.

Stamhus, J. (2002) *Løndannelse – mellem marked og institutioner*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Standing, G. (1999) *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*, London: Macmillan Press LTD.

Wilthagen, T. (1998) *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform*, FS-I Discussion Paper, No. 98-202, Berlin: Wissenschaftszentrum.

Wilthagen, T. and R. Rogowski (2002) ‘Legal Regulation of Transitional Labour Markets’ in Schmid, G. and B. Gazier (eds.) *The Dynamics of Full employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 233–273.

Wilthagen, T. and F. Tros (2004) ‘The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets’ in *Transfer*, Vol. 10, No. 2, pp. 166–186.

Wilthagen, T. (2005) 'Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets' in Bredgaard, T. and F. Larsen (eds.) *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 253–268.

## Kapitel 3

# Den danske flexicurity-model

### Indledning

I dette kapitel behandles temaet om den danske flexicurity-model; først og fremmest som *karakteristik* af det danske beskæftigelsessystem og dernæst som *formel* for den beskæftigelsesmæssige fremgang, Danmark oplevede op gennem 1990'erne og i første halvdel af indeværende årti. Som berørt i ovenstående kapitler blev flexicurity-begrebet hæftet på en beskrivelse af det danske beskæftigelsessystem, der af forskere blev set som et særligt godt eksempel på flexicurity. Danmark har altså ikke eneret på betegnelsen, selvom den brede offentlighed såvel som politiske kredse måtte opfatte det sådan. Modellen er et blandt flere eksempler på flexicurity-arrangementer.

Kapitlet vil indledningsvist gengive beskrivelsen af den danske flexicurity-model og den empiri, der typisk er brugt til at underbygge beskrivelsen. Herunder vil diskussionen, om hvorledes Flexicurity-modellen har bidraget til bekæmpelse af ledighed og øget beskæftigelse, blive repeteret. Sidstnævnte debat har måske ikke haft den store folkelige bevågenhed, men er ganske givet den, der har haft mest betydning for de reformer af beskæftigelsespolitikken, der er gennemført under VK-regeringen.

Efterfølgende dykkes ned i diskussionen om hvorvidt modelbeskrivelsen egentlig er en adækvat fremstilling af det danske beskæftigelsessystem, eller om væsentlige komponenter er overset? F.eks. har de kollektive overenskomster i den private sektor gennem de sidste 20 år introduceret øget fleksibilitet på områder som løn og arbejdstid; elementer, der må antages at være bidragende til øget omstillingsparathed og konkurrenceevne på det danske arbejdsmarked, men som ikke desto mindre er udeladt i modelbeskrivelsen.

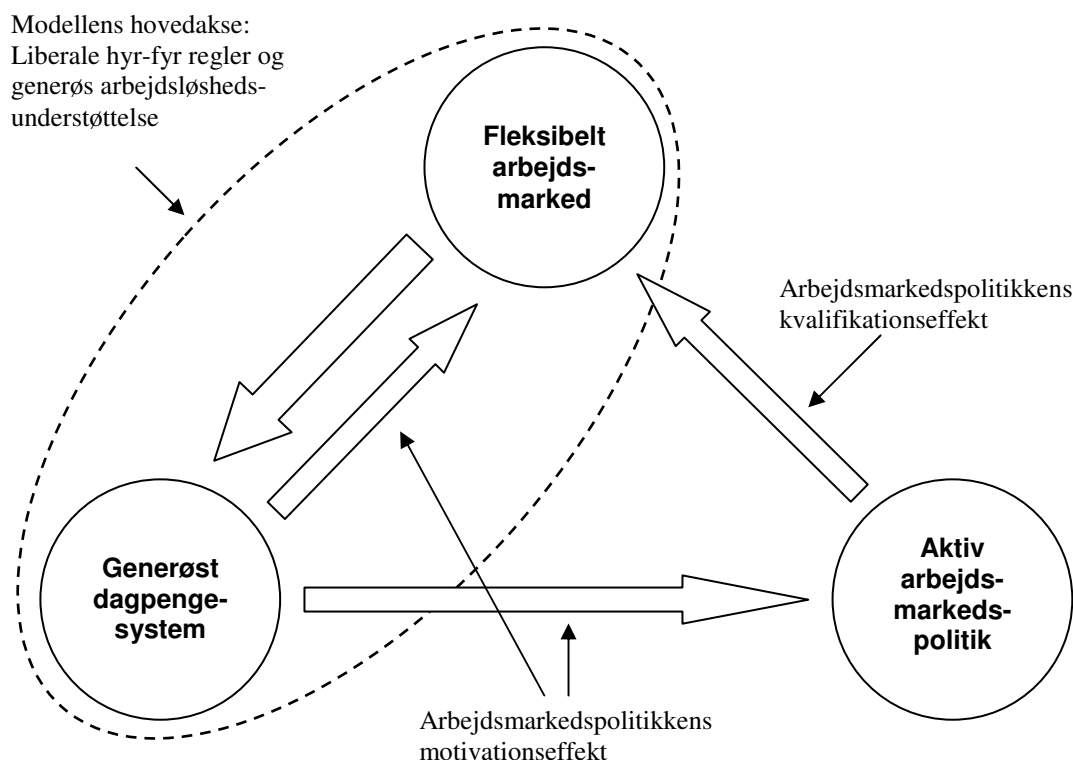
For det tredje gengives diskussionen, om hvorfor Danmark op gennem det 20. århundrede udviklede en model, der kan siges at være en hybrid mellem den klassiske skandinaviske velfærdsstat, med universelle og generøse velfærdsydelser, og den liberale uregulerede model, der kendes fra den Anglo-saksiske verden. Hvad er egentlig modellens arnested, og hvilke institutioner og processer har været afgørende for dens udvikling?

Afsnittet leder over i den sidste diskussion, der drejer sig om det mere normative spørgsmål, hvorvidt modellen i lyset af en række politiske og økonomiske tendenser kan siges at være under udvikling eller afvikling?

## Den danske flexicurity-model: System og funktionsmåde

Analyseret via Ton Wilthagens flexicurity-matrice, der blev præsenteret i kapitel 2, er det danske arbejdsmarkedssystem udtryk for en særlig kombination af numerisk fleksibilitet, indkomst- og beskæftigelsessikkerhed. Den numeriske fleksibilitet refererer til, at jobbeskyttelsen i Danmark er forholdsvis lav, hvilket betyder, at de private virksomheder har næsten uforstyrret adgang til at foretage afskedigelser fordret af f.eks. konjunkturelle eller sæsonmæssige udsving, produktionsudflytning eller kapitalsubstitution. Til gengæld har lønmodtagerne, såfremt de er forsikringstagere i en a-kasse, ret til relativt høje og langvarige dagpenge, der erstatter en del af tabet (op til 90 %) af lønindkomsten. For ikke-forsikrede ydes kontanthjælp, dog kun i fald den ledige ikke har andre værdier at ernære sig ved. Dette *trade-off* mellem lav beskyttelse af jobbet og høj beskyttelse af indkomsten betegnes som hovedaksen i den danske flexicurity-model. Endelig kommer beskæftigelsessikkerheden, der i dansk sammenhæng primært udgøres af den aktive arbejdsmarkedspolitik og sekundært de efteruddannelsesmuligheder, der finansieres af enten staten eller arbejdsmarkedets parter. Den aktive arbejdsmarkedspolitik retter sig mod ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere og har sigte på at facilitere tilbagevenden til ordinær beskæftigelse, imens efteruddannelsesindsatsen, der primært retter sig mod ansatte med jobs i særligt sårbare brancher, har til formål at afværge fremtidig ledighed (Madsen, 2005).

Figur 3.1: Den ”gyldne” flexicurity-trekant



Kilde: Bredgaard et al (2005).

At denne konfiguration af disse tre arbejdsmarkedsrelaterede institutioner er særlig speciel kan illustreres via en komparation af Danmark og en række af de andre EU- og OECD-lande.

*Tabel 3.2: Flexicurity-indikatorer for udvalgte EU-lande, USA og Japan*

	2003	2004			
	<i>Graden af jobbeskyttelse (OECD-index)</i>	<i>Gennemsnitligt initialt indkomst- erstatningsniveau</i>	<i>Gennemsnitligt indkomst- erstatningsniveau over 60 måneder</i>	<i>Antal måneder på højeste understøttelsesniveau</i>	<i>Udgifter til ALMP som procent af BNP</i>
Belgien	2,50	61	61	Ubegrænset	1,16
<b>Danmark</b>	<b>1,83</b>	<b>70</b>	<b>70</b>	<b>48</b>	<b>1,86</b>
Finland	2,12	70	65	23	0,95
Frankrig	2,89	75	57	23	0,95
Grækenland	2,90	55	35	12	0,14
Holland	2,27	75	66	24	1,40
Irland	1,32	49	64	15	0,65
Italien	2,44	54	22	6	0,62
Japan	1,79	62	48	8	0,27
Polen	2,14	59	12	54	0,49
Portugal	3,49	83	68	24	0,68
Slovakiet	1,70	56	40	8	-
Slovenien	-	-	-	-	-
Spanien	3,06	67	49	21	0,75
Storbritannien	1,10	54	53	6	0,54
Sverige	2,62	75	63	28	1,25
Tjekkiet	1,94	56	53	5	0,26
Tyskland	2,47	69	66	12	1,15
Ungarn	1,75	49	39	9	0,30
USA	0,65	54	36	6	0,14
Østrig	2,15	63	57	9	0,60

Kilde: OECD (2004, 2006, 2007).

Som det fremgår af tabellen, ligger Danmark relativt lavt på OECD's index over jobbeskyttelsesforanstaltninger og tættere på lande som Storbritannien og Irland end på Sverige, Tyskland og Frankrig. Ser man dernæst på tallene, der udtrykker landenes indkomstsikkerhedsniveauer, ligger Danmark anderledes i den pæne ende. Her er vi tættere på de øvrige skandinaviske lande og Tyskland end på den Anglo-saksiske familie. Ses på parameteren ydelselængde er Danmark faktisk i en klasse for sig og kun overgået af Belgien, hvor perioden på højest mulige understøttelsesniveau er ubegrænset. Endelig kan størrelsen af landenes offentlige forbrug på arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger

ger bruges som udtryk for, hvor stor en rolle aktiv arbejdsmarkedspolitik spiller i landenes beskæftigelsessystemer. Her er Danmark suveræn topscorer med udgifter på tæt ved to procent af BNP, hvilket står i stærk kontrast til de syd- og østeuropæiske lande, hvor forbruget er minimalt. Men også i sammenligning med Holland og Sverige, der ligesom Danmark har tradition for at føre aktiv arbejdsmarkedspolitik, skiller vi os ud som den mest ambitiøse elev i klassen.

Det danske arbejdsmarkedssystem fremstår således som hybrid mellem den liberale og svagt regulerede markedsøkonomi og den klassiske skandinaviske velfærdsstat, hvilket ovenstående tabel bekræfter som værende en unik variation. De vesteuropæiske velfærdsstater og de øvrige OECD-lande har historisk set bevæget sig i retning af tre forskellige såkaldte velfærdsregimer; det liberale, det konservative og det socialdemokratiske regime, med vægt på henholdsvis økonomisk dynamik, stabilitet og lighed (Esping-Andersen, 1990). Reguleringen af arbejdsmarkedet har typisk fulgt disse spor, hvorfor de liberale velfærdsstater har svagt regulerede arbejdsmarkeder, imens de to øvrige grupper har stærkt regulerede arbejdsmarkeder med indskrænkninger af arbejdsgivernes ledelsesret, anciennitetsbaserede aflønningssystemer og omfattende love om ansættelsesbeskyttelse.

Danmark bryder imidlertid mønstret, hvilket også er påpeget i den nyere regimelitteratur om *Varieties of Capitalism*, der blandt andet fokuserer på den økonomiske dynamik, der udspringer af forskellige institutionelle konfigurationer, herunder kombinationer af jobbeskyttelses- og indkomstsikkerhedsforanstaltninger:

*Tabel 3.3: Indkomtsikkerhed og jobsikkerhed i OECD-landene:*

	Lav jobbeskyttelse	Høj jobbeskyttelse
Lav indkomtsikkerhed	USA, UK, Irland, New Zealand.	Japan, Italien, Grækenland, Spanien
Høj indkomtsikkerhed	Danmark	Tyskland, Frankrig, Holland, Sverige

Kilde: Estevez-Abe, Iversen and Soskice (2001, s. 154).

### **Flexicurity-modellens dynamiske effekter**

I samfundsøkonomisk kontekst er det særligt interessante naturligvis, hvorledes forskellige institutionelle konfigurationer har betydning for parametre som beskæftigelse og ledighed. Den primære grund til, at der i de senere år har været så megen international opmærksomhed omkring den danske flexicurity-model, er da også, at Danmark gennem mere end et årti og helt frem til den nuværende finanskriser har oplevet en særlig gunstig udvikling på disse to parametre. Det gængse ræsonnement om modellens dynamiske kapacitet har været, at den sikrer erhvervslivet stor tilpasningsdygtighed og konkurrenceevne, hvilket i sidste ende også er til gavn for lønmodtagerne. Under en højkonjunktur vil virksomhederne nemlig ikke tøve med at nyansætte, da de altid kan gribe til afskedigelser, når kurverne vender. Vækst omsættes altså til jobs, hvilket i særlig grad er med til at nedbringe fænomener som ungdoms- og langtidsledighed. Men omstillingsdygtige virksomheder vil også lettere kunne innovere og erobre nye markeder og på den baggrund

skabe ny beskæftigelse i situationer, hvor f.eks. priskonkurrencen på traditionelle industriprodukter og serviceydelser skærpes (Albæk, 2005).

Dernæst er der dagpengesystemet, der understøtter modellen, fordi den økonomiske tryghed virker som springbræt for ledige i deres bestræbelser på at finde nyt arbejde. De skal i mindre grad end deres fæller rundt om i Europa og USA bekymre sig om de basale fornødenheder og kan koncentrere sig om at finde den bedst mulige vej tilbage til arbejdsmarkedet, hvilket også komplementeres af de mange jobåbninger, der hele tiden opstår på et fleksibelt arbejdsmarked. Gangl (2006) har underbygget antagelsen ved at demonstrere, hvorledes generøse understøttelsessystemer mindsker ”areffekterne” af arbejdsløshed. I de skandinaviske lande er andelen af horisontale flows mellem job, ledighed og job således langt højere end i f.eks. USA og Storbritannien, hvor en stor overvægt at de arbejdsmarkedstransitioner, der indbefatter en ledighedsperiode, fører til nedadgående mobilitet. Et andet dynamisk element ved dagpengesystemet er i øvrigt dets rolle som automatisk stabilisator. Dagpengeudbetalinger absorberer en del af det fald i efterspørgslen, der måtte følge af en konjunkturedgang, og er på den vis med til at fastholde en række arbejdspladser (Schmid and Reissert, 1991).

I litteraturen er det imidlertid påpeget, at den særlige kombination af lav jobbeskyttelse og høj indkomstsikkerhed (hovedaksen i modellen) langt fra kan forklare Danmarks beskæftigelsespolitiske succeshistorie siden midthalvfemserne. Kombination går mange årtier tilbage og var således også et dominerende kendetegn ved det danske arbejdsmarked i 1970’erne og 1980’erne; dengang hvor ledigheden var høj og højere end i vore nabolande (Andersen og Svarer, 2007). Forskere, der har forsøgt at forklare modellens særlige beskæftigelsesmæssige dynamik, har derfor i særlig grad rettet fokus mod modellens støtteben, den aktive arbejdsmarkedspolitik, der blev introduceret i 1993/1994 og siden har været en fast bestanddel af modellen. Det var da også netop omkring det tidspunkt, hvor arbejdsmarkedspolitikken fik sit gennembrud, at ledighedskurven knækkede og påbegyndte det fald, der har været næsten uafbrudt frem til 2008.

En gennemgang af ledigheden i Danmark viser, at efter næsten 20 års ledighedskrise indtraf i 1993/1994 et kraftigt fald, der varede frem til 1999/2000. Ledigheden steg en anelse i kølvandet på den globale afmatning, der fulgte af 9/11, men faldt siden til nye dybder. I foråret og sommeren 2008 var der reelt fuld beskæftigelse i Danmark og stor mangel på arbejdskraft. En situation hvis lige vi skal tilbage til 1960’erne for at finde. Som det fremgår af nedenstående figur, har Danmark målt på ledighed da også opnået en markant gunstigere position end resten af Vesteuropa. Samme tendens gør sig gældende hvis man kigger på tallene for beskæftigelsen.

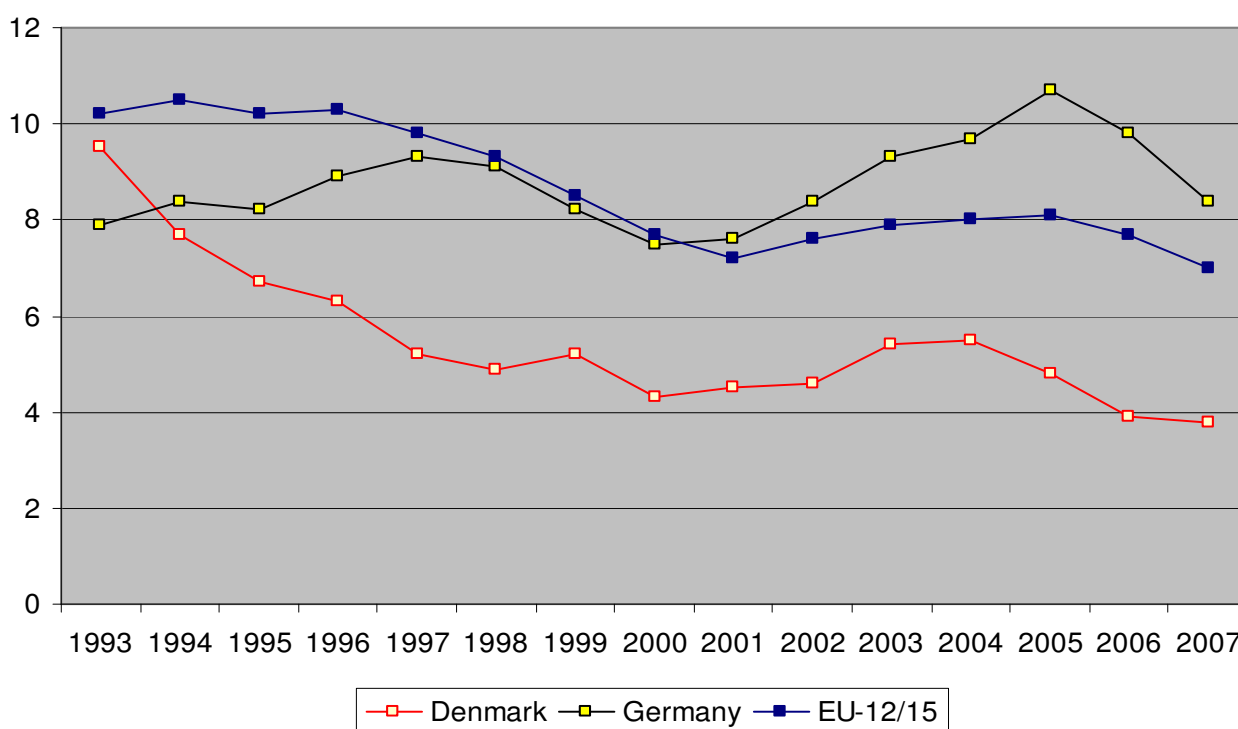
Konsensus blandt de forskellige økonomer og politologer, der har deltaget i debatten om hvorledes den aktive arbejdsmarkedspolitik helt konkret har haft en positiv effekt på beskæftigelsen og nedbringelsen af ledigheden, er dog ikke opstået. To typer af effekter er de oftest fremhævede, nemlig kvalifikationseffekter og motivations- eller ”trusselseffekter”, hvorfor vi idet følgende skal gennemgå ræsonnementerne og en del af den tilvejebragte empiri bag hver af disse.

Kvalifikationseffekter er, når ledige via jobtræning, omskoling eller uddannelse får tilført ny *human kapital* og på den baggrund kan matche en efterspørgsel på arbejdskraft, de ikke var i stand til at matche på det tidspunkt, hvor ledigheden indtraf (Madsen, 2006,



339-340). Sigter arbejdsmarkedspolitikken på at opnå kvalifikationseffekter, er det således træning og uddannelse til sektorer, hvor der er mangel på arbejdskraft, man skal satse på, samt udvikling af informations- og allokeringsfunktioner; tiltag der på hver sin måde understøtter og faciliterer mobiliteten på arbejdsmarkedet, det være sig fagligt såvel som geografisk.

Figur 3.4: Arbejdsløse i procent af arbejdsstyrken (1993–2007)



Kilde: EUROSTAT.

Imidlertid kan kvalifikationseffekter også handle om en mere generel tilvendelse til arbejdslivet som sådan. I kølvandet på "fattigfirserne" var mange danskere langtidsledige og vante til en kultur og livsstil afsondret fra arbejdsmarkedet. Mange havde aldrig prøvet andet end lediggang, og i den henseende kunne en kvalifikationseffekt også ligge i det, at de langtidsledige, fordi de deltog i en eller anden form for aktivering, fik fornemmelse for kvaliteterne, de sociale såvel som de faglige og pekuniære, ved at have daglig gang på en arbejdsplads (Jørgensen, 2006, s. 42-47).

Internationale evalueringer af forskellige arbejdsmarkedspolitiske programtyper har vist, at foranstaltninger som jobtræning i den private sektor eller jobs med løntilskud har en bedre beskæftigelseseffekt end f.eks. uddannelse og offentlig aktivering. Det samlede billede er dog, at effekterne er ret små, især når de holdes i forhold til prisen. Men derudover viser forskningen også, at det, som under én hat kaldes serviceydelser og sanktioner, er det, der har den allerbedste beskæftigelseseffekt (Kluve, 2006). Det, der i forskningen betegnes som serviceydelser og sanktioner, har i den politiske verden imidlertid sjældent status som egentlige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Dobbeltbegrebet dækker over forskellige regler og krav, som ledige skal leve op som led i det at stå til rådighed

for arbejdsmarkedet, f.eks. dokumentation af søgeadfærd eller fremmøde til forskellige typer af samtaler, og som udløser pekuniære sanktioner såfremt de ikke overholdes.

Serviceydelser og sanktioner falder dog næppe heller ind under, hvad ovenfor er benævnt kvalifikationseffekter. Snarere har de den funktion, at de motiverer ledige til at finde arbejde så hurtigt som muligt, fordi de fleste moderne mennesker grundlæggende har en aversion overfor det, at skulle være underlagt et formynderisk bureaukrati, for hvilket man skal stå skoleret i tide og utide (Lalive et al, 2002; Boone et al, 2004). På samme måde kan motivationseffekter forstås ved den antagelse, at ledige, i hvert fald en del af dem, har aversioner imod det at blive indrullet i offentlige aktiveringsprogrammer, fordi det opleves som umyndiggørende eller måske ligefrem som stigmatiserende at blive aktiveret. Selve betegnelsen "at blive aktiveret" indeholder jo egentlig den karakteristik, at den ledige, der ikke ved egen hjælp har fundet ny beskæftigelse efter en forholdsvis kort ledighedsperiode, er lige præcis det stik modsatte af at være aktiv – nemlig passiv, der igen er synonym med begreber som lad, doven eller uvirksom; alle stærkt negative tillægsord. Ræsonnementet er derfor, at ledige vil øge deres søgeintensitet, jo nærmere de kommer på skæringsdatoen for aktivering, fordi de vil undgå den umyndiggørelse og stigmatisering, der følger heraf (Madsen, 2006, s. 338-339).

At tingene skulle forholde sådan i virkelighedens verden er sandsynliggjort af danske forskere, der på danske data har vist, at exit fra ledighed til job stiger kraftigt umiddelbart før skæringsdatoen for aktivering (Rosholm og Svarer, 2004). I en hvis forstand kan man derfor sige, at motivations-/trusselseffekter råder bod på den dekommodificeringseffekt, der kan være resultatet af et generøst socialt sikkerhedsnet: Hvis ikke der findes sult til at drive de ledige til at søge arbejde, må andre ubehageligheder bringes i spil! Af ovennævnte effektanalyser er der da også deduceret en række policy-anbefalinger, så som at landene bør skruer op for de billige serviceydelser og sanktioner og samtidigt nedtone de udgiftstunge uddannelsesforanstaltninger. På samme måde har Rosholm og Svarer udledt, at hvis det er trusselseffekten, der virker, bør aktivering jo i princippet være så beskidt som muligt, indeholdende; "... *strict search requirements and severe sanctions for non-compliance, lowering the UI benefits, introducing programmes that are truly cold, wet, hard, and have no skill-enhancing components*" (Ibid, s. 35)<sup>13</sup>.

En arbejdsmarkedspolitik, der alene er baseret på sanktioner og trusselseffekter, er imidlertid svær at forbinde med begrebet beskæftigelsessikkerhed, som jo netop er det begreb, der i Flexcurity-sammenhæng knyttes til arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. At gøre det alligevel, er analogt til når Søren Krarup (DF) f.eks. udtrykker, at genindførelse af revselsesretten ville være til børns eget bedste (som han gjorde det i Politiken den 11. november 2008). Et problem, der endvidere kan være forbundet med strikte sanktions- og serviceprogrammer, er, at de mindsker ledigheden uden at øge beskæftigelsen (Boone and Van Ours, 2004), hvilket kan indikere, at mange ledige vælger et andet alternativ at ernære sig ved end understøttelse (sort arbejde, familie), når de erfarer det formynderi, der er forbundet med at skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Det er altså muligt, at motivationseffekter har en dokumenteret effekt, der er stærkere end kvali-

---

<sup>13</sup>Til læseren kan jeg give den betryggende oplysning, at de herrer iskolde hjerner er henholdsvis vismand i det økonomiske råd og professor ved Århus Universitet.

fikationseffekterne. Men forfægter man af samme grund mere beskidte aktiveringsforanstaltninger, vil jeg hævde, at det så ikke har en pind at gøre med flexicurity!

Et forholdsvist nyt studie, ligeledes på danske data, har endvidere vist, at effekterne af uddannelsesaktivering på den lidt længere bane er ligeså gode som privat jobtræning og bedre end gruppen af foranstaltninger, der falder under betegnelsen serviceydelser og sanktioner (Blache, 2008). Studiet kigger udover den langsigtede beskæftigelseseffekt også på kvalitetsindikatorer som f.eks. løn og finder her ligeledes en særdeles positiv effekt ved uddannelsesaktivering.

### **Flexicurity og institutionel komplementaritet**

Det fælles problem for argumenterne fremhævet ovenfor er dog, at de hver især forsøger at bruge flexicurity-modellens enkeltdele til at forklare sammenhængen mellem system og succes. I dette afsnit vil jeg derfor fremhæve eksempler på, hvad der kan betegnes som modellens *institutionelle komplementariteter* – aspekter, der fuldstændigt overses ved snævert fokuserede økonomiske modelanalyser, men ikke desto mindre må antages at være afgørende for modellens succes.

Begrebet institutionel komplementaritet kommer fra *Varieties of Capitalism*-litteraturen, der er nævnt ovenfor, og udtrykker den økonomiske teoris begreb om komplementære goder overført til politiske institutioner (aftaler, love, regler, organiseringsprincipper med flere). Et gode er et komplement til et andet gode, hvis nydelsen (eller nytten) af det andet gode forøges ved samtidig brug af det første gode, som f.eks. er tilfældet med smør og brød eller sennep og ristede pølser. I visse tilfælde er komplementaritet faktisk en forudsætning for funktionsdygtighed som i tilfældet med software og hardware eller ammunition og våben. Institutionel komplementaritet er således, når en eller flere institutioner understøtter eller forbedrer en anden institutions praksis eller effektivitet i forhold til realiseringen givne samfundsøkonomiske værdier og mål (Hall and Soskice, 2001), som f.eks. hvis den aktive arbejdsmarkedspolitik bidrager til at optimere matchningsprocesserne mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet (Campbell and Pedersen, 2006, 10), eller hvis dagpengesystemet hindrer nedadgående jobmobilitet, som vist af Gangl (jf. ovenfor).

Imidlertid dækker begrebet institutionel komplementaritet bredere end blot et nytte- eller funktionalitetsprincip. Politiske institutioner er jo netop – politiske. Og komplementaritet kan derfor også være udtryk for en politisk balance mellem to eller flere institutioner, og dermed være ensbetydende med det, at nogle institutioner udgør den egentlige politiske forudsætning for, at andre kan eksistere. Af samme årsag er det derfor også givet, at ubalancer, såsom udtømmninger eller forandringer indenfor én institution, kan få indflydelse på et samlet institutionelt arrangements levedygtighed såvel som funktionsmåde.

Skal vi forsøge at forklare, hvorfor flexicurity-modellen har været gunstig for dansk økonomi ud fra begrebet om institutionel komplementaritet, ligger øvelsen altså i at identificere, hvorledes de tre institutioner (fleksibelt arbejdsmarked, generøse dagpenge og aktiv arbejdsmarkedspolitik) understøtter den samlede institutionelle konfigurations beståen, i tillæg til hvorledes de i samspil – eller hver for sig – kan tænke sig at påvirke konkrete størrelser som beskæftigelse og ledighed.

Det første eksempel, jeg vil fremhæve i den forbindelse, er hvorledes dagpengesystemet kan siges at være en institutionel forudsætning for det fleksible arbejdsmarked i Danmark. Pointen er egentlig allerede opridset, idet jeg indledningsvist påpegede et trade-off mellem disse to institutioner. Fagforeninger og -forbund repræsenterer aggregerede præferencer på lønmodtagersiden og vil på den ene eller anden måde skulle fremsætte krav om forbedringer for lønmodtagerne, herunder krav om beskyttelse imod indkomstbortfald. I mange Europæiske lande er dette krav omsat til veludviklede jobbeskyttelsesforanstaltninger såsom lange og besværlige opsigelsesvarsler, godtgørelsesudbetalinger og senioritetsprincipper, som tabel 3.2 indikerer. I Danmark har fagbevægelsen imidlertid satset på arbejdsløshedsunderstøttelse frem for jobbeskyttelse, hvilket der fra politisk side har været opbakning til. Undermineres arbejdsløshedsunderstøttelsen, fordi de politiske vinde skifter, ligger det imidlertid ligefor, at de danske fagforeninger må skifte strategi og gå efter andre sikkerhedsformer, så som mere sikkerhed i ansættelsen, længere opsigelsesvarsler og lignende. Sidstnævnte ville imidlertid være ensbetydende med mindre fleksibilitet, og dynamikken forbundet med et fleksibelt og omstillingsparat arbejdsmarked ville således fade ud som en afledt konsekvens af dagpengeforringelser.

Faktisk er der flere eksempler på, at både lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer vil reagere negativt, såfremt der tages tilløb til forringelser af dagpengesystemet. I 2003, i forbindelse med aftalen om finansloven for 2004, blev regeringen og Dansk Folkeparti blandt andet enige om indførelsen af en karens for lønmodtagere med en indtægt over 27.700 kr. (Finansministeriet, 2003, s. 18). Parterne på arbejdsmarkedet reagerede prompte, at det ville få konsekvenser for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, hvorefter regeringen i et ikke særligt veludført *spin* valgte at annullere aftalen (Kristeligt Dagblad, 12. december 2003). Under forhandlingerne om en dagpengereform i 2008 forsøgte den borgerlige regering igen at introducere forringelser, hvilket flere forbund responderede, ville føre til krav om mere jobsikkerhed (Politiken, 31. oktober 2008). Heller ikke denne gang lykkedes det at realisere dagpengebesparelser. Et generøst dagpengesystem er altså med til, på det institutionelle plan, at understøtte det fleksible arbejdsmarked – politisk såvel som funktionelt.

At forskydninger eller omkalfatringer af aktiv arbejdsmarkedspolitik på samme måde kan få indflydelse på præferencedannelsen i lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationerne, og således medvirke til at forringe fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, kan illustreres ved et blik over på den anden side af Øresund. Svensk arbejdsmarkedspolitik var i 1960'erne og 1970'erne kendetegnet ved stærke mobilitetspolitiske ambitioner, der havde både en faglig såvel som geografisk vinkel. Solidarisk lønpolitik skulle tvinge de dårlige industrier i knæ og skabe ekspansionsmuligheder i de stærke og højproduktive brancher (Hedborg og Meidner, 1984, s. 60-71). Arbejdsmarkedspolitikken skulle supplere lønpolitikken og bidrage til allokering og overførsel af arbejdskraft fra de vigende til de ekspansive erhverv. Det kunne f.eks. være fra de uddøende skovbrugserhverv i Nordsverige til de nye industrier i syd (Ibid., s. 122-136).

I takt med den industrielle ekspansion højnedes særligt de geografiske mobilitetspolitiske ambitioner, hvorfor det kom til at indgå i arbejdsmarkedspolitikken, at ledige landsbysvenskere kunne blive stillet overfor krav om at flytte til de sydlige vækstcentre, såfremt de ønskede at opretholde dagpengeretten. Kravene medførte en ikke ubetydelig

affolkning af svenske land- og skovdistrikter til stort anlagte boligkomplekser i storbyerne meget langt fra hjemstavnene i nord. Den aktive mobilitetspolitik blev derfor gradvist mere upopulær og blev i folkemunde kendt som *flyttlässpolitiken*, imens den svenske arbejdsmarkedsstyrelse, der ligesom i Danmark forkortes AMS, i daglig tale blev til sloganet *alla måste söderut*. Langsomt rejste der sig et folkeligt oprør, der blandt andet materialiserede sig i krav om øget jobbeskyttelse, særligt i tekstilindustrien, hvor mange kvinder var beskæftiget. Kvinderne ville af hensyn til børn og familie ikke gerne flytte væk fra lokalområdet, og bestyrket af den feminisme, der bølgede hen over 1970'erne, fik de medhold i flere af deres krav. Endvidere så Sverige dannelsen af Centerpartiet (i dag en del af Sveriges borgerlige firkloverregering), der havde som sin mærkesag, at kæmpe for bevarelsen af den svenske landsbykultur (Jensen, 1990, 72ff).

Med de svenske erfaringer in mente kan det altså konstateres, at der skal være en vis proportionalitet mellem de rettigheder og pligter, der er indeholdt i en aktiv arbejdsmarkedspolitik, såfremt den skal være positivt understøttende et fleksibelt arbejdsmarked. Og dermed kan man også med rette rejse tvivl om effekterne af en politik ligeså våd, kold og utiltalende, som foreslået af Rosholm og Svarer, vel at mærke hvis man i sin analyse inkluderer de institutionelle og ikke bare de adfærdsmæssige effekter.

### **Flexicurity og holdninger til jobmobilitet**

En ting er altså de effekter, der kan tilskrives hver enkelt af modellens institutioner. Noget andet er hvorledes institutionerne komplementerer hinanden, opretholder en indbyrdes balance, og påvirker præferencedannelsen blandt de politiske aktører, såfremt balancen forskydes. Et tredje element, der imidlertid også er noget overset, er hvorledes den samlede institutionelle konfiguration kan have en effekt på lønmodtagernes holdninger og forventninger til arbejdslivet.

I forhold hertil er det relevant igen at trække på Schmid og Reissert (1991, s. 101), der har argumenteret for, at et generøst understøttelsesniveau kombineret med en positivt assisterende arbejdsmarkedspolitik har en positiv virkning på lønmodtagernes generelle holdning til jobmobilitet, altså det at skifte job en gang i mellem. Fordelene ved et generelt positivt syn på jobmobilitet i befolkningen kan være, at flere lønmodtagere tør bevæge sig af egen drift, f.eks. fra sikre til mindre sikre brancher, starte op som selvstændige, eller bevæge sig mellem forskellige typer af jobs, fordi denne paratvillighed er en forudsætning for, at nystartede uprøvede virksomheder kan rekruttere arbejdskraft (altså igen et eksempel på institutionel komplementaritet til det fleksible arbejdsmarkeds funktionalitet). Mobilitet betyder endvidere, at der er et flow af viden og kompetencer mellem virksomheder. Mere mobilitet er således – alt andet lige – lig en større samlet videnakkumulation på arbejdsmarkedet og bidrager dermed til nationens samlede konkurrenceevne (Campbell og Pedersen, 2006, s. 11).

En i arbejdsstyrken positiv attitude til jobmobilitet betyder sidst men ikke mindst, skriver Schmid og Reissert, at fagforeningsrepræsentanter på virksomhedsniveau lettere kan indgå progressivt i forhandlinger om omstruktureringer, der f.eks. indebærer funktionelt fleksible omplaceringer af medarbejdere, jobrotationsordninger, øget arbejdstidsfleksibilitet med videre. Teoretisk set spiller kombinationen af generøs arbejdsløshedsunderstøttelse og assisterende aktive arbejdsmarkedspolitikker altså en væsentlig rolle – funk-

tionelt såvel som politisk – på både mikro-, meso- og makroniveauerne i forhold til opretholdelsen og videreudviklingen af det fleksible arbejdsmarked, og således har vi altså en klar teoretisk modvægt til den fremherskende neoklassiske position, der primært set sociale ydelser og interventionistiske politikker som incitamentsforvridende.

Schmids og Reisserts pointer bør imidlertid konfronteres med diskussionen, om hvorvidt holdninger og attituder til velfærds- og arbejdslivsmæssige forhold er afledt af de institutionelle rammer, der omgiver de enkelte befolkninger, eller om de snarere er rundet af nationale eller religiøse kulturtræk. Larsen (2008) har til denne diskussion leveret et vigtigt bidrag til institutionalisternes vægtskål, idet han med stor tydelighed har sandsynliggjort, at holdninger til overførselsindkomster (generøsitet, tildelingskriterier med flere) er afledt og reproduceret af den institutionelle snarere end den kulturelle kontekst. Omvendt har Algan og Cahuc (2006) argumenteret for, at holdninger og adfærd primært er kulturelt determineret, hvorfor en række Sydeuropæiske lande, med en svag eller helt fraværende kollektiv ansvarsfølelse overfor den offentlige sektor<sup>14</sup>, med stor sandsynlighed ikke ville få succes med at implementere en flexicurity-model. Den manglende kollektive ansvarsfølelse ville skabe *moral hazard*-problemer (folk ville begå socialt bedrageri), der ville få store økonomiske konsekvenser.

En opgave er således at udfordre Schmids teoretiske pointe vedrørende kombinationen af generøs arbejdsløshedsunderstøttelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik og dennes effekt på holdningen til jobmobilitet rent empirisk. Kultursociologer og økonomer som Algan og Cahuc ville fremføre, at holdninger til jobmobilitet er et spejl af den kulturelle praksis eller de kulturelt overleverede normer snarere end determineret af de politisk institutionelle omgivelser. Af samme årsag ville de slutte, at holdningen til jobmobilitet generelt vil være positiv i de lande, hvor mobilitet er en almen praksis, imens det omvendte ville være tilfældet i lande med tradition for mere statiske arbejdsmarkedsforhold.

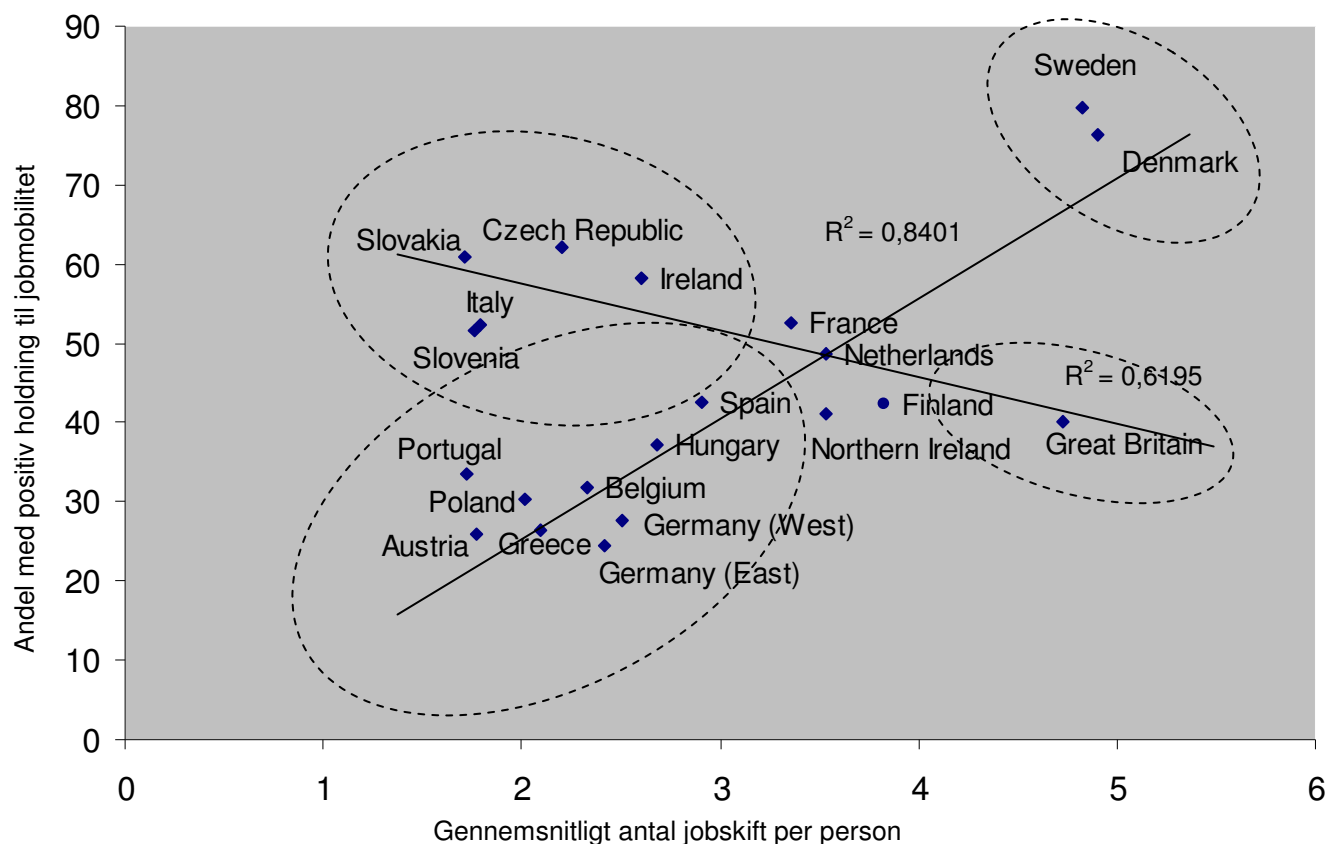
Spørgsmålet, altså om holdningen til jobmobilitet er afledt af de institutionelle betingelser eller den kulturelle praksis, kan forsøges besvaret med data fra et særligt Eurobarometer fra 2005, hvor en stikprøve blandt befolkningerne i EU-landene (EU 25) spørger ind til, både hvor mange jobs man har haft siden grundskolen, og hvad man i øvrigt mener om ”det at skifte job en gang i mellem” (underforstået at et jobskifte indebærer, at man går fra en arbejdsgiver til en anden, og ikke bare skifter job indenfor samme virksomhed).

Analysen af svardataene, som er afbilledet i figur 3.5, viser med al tydelighed, at der ikke nødvendigvis er sammenhæng, mellem hvad man gør, og hvad man synes er godt. Snarere fordeler landene sig på to modsatrettede akser. En akse, hvor holdning og praksis er positivt korreleret, og en hvor de to er negativt korreleret. Interessant er det her, at vi på den positivt korrelerede akse finder de lande, der har stærke korporativistiske traditioner (f.eks. Danmark, Sverige, Tyskland, Østrig, Belgien og Holland) eller på anden vis har stærkt regulerede arbejdsmarkeder (f.eks. Frankrig, Spanien og Portugal). For selvom disse lande egentlig slås i hartkorn som netop beroende på en høj grad af regulering, eller som koordinerede markedsøkonomier (CME’er), som det er gjort i *Varieties of Capitalism*-litteraturen, ja så har de alligevel vidt forskellige arbejdsmarkedspolitiske traditioner.

---

<sup>14</sup> Frit oversat efter Algan og Cahucs begreb om ”*public spiritedness*”.

Figur 3.5: Mobilitet på arbejdsmarkedet: Erfaringer og holdninger<sup>15</sup>



Kilde: Egne beregninger på Eurobarometer 64.1 vedrørende geografisk mobilitet og jobmobilitet.

Hvor både Sverige og Danmark har været præget af en horisontal mobilitetstankegang (mobilitet mellem forskellige arbejdsgivere) og deraf foranstaltede institutioner til at facilitere horisontal mobilitet (f.eks. generøs indkomstbeskyttelse, arbejdsmarkedspolitik, efteruddannelse, universelle rettighedssystemer m.m.), har de syd- og centraleuropæiske lande været præget af institutioner med en vertikal logik (f.eks. industriforbund, virksomhedsspecifikke anciennitetsskalaer m.m.), der har sigtet på opstigen indenfor den branche- eller virksomhedsspecifikke kontekst og høj jobbeskyttelse (Visser, 1990).

<sup>15</sup> Figur 3.5 afbilder et såkaldt *scatter plot*, der viser landenes værdier i forhold til to variable, henholdsvis andelen af indbyggere der mener, at det "at skifte job en gang i mellem" er positivt, henholdsvis det gennemsnitlige antal erfarede job-til-job transitioner pr. indbygger. Landene fordeler sig tilsyneladende langs to akser: En sydvestlig-nordøstlig akse, der udtrykker en positiv sammenhæng mellem de to variable ( $R^2 = 0,8401$ ), og en nordvestlig-sydøstlig akse, der udtrykker en negativ sammenhæng ( $R^2 = 0,6195$ ). Fire lande; Frankrig, Holland, Finland og Nordirland befinder sig i princippet langs begge akser og er derfor medtaget i beregningerne af begge standardiserede relationskoefficienter, selvom det i den efterfølgende analyse tolkes således, at de tre førstnævnte er hjemmørende på den positivt korrelerede og sidstnævnte på den negativt korrelerede akse. Udregnes koefficienten alene for de lande, der kan siges at have stærke arbejdsmarkedsregulerende institutioner, dvs. Danmark, Sverige, Finland, Tyskland, Østrig, Belgien, Holland, Frankrig, Spanien, Grækenland og Portugal (Italien undtaget) er resultatet  $R^2 = 0,86$ , imens det alene for landene, som kan siges at have svage arbejdsmarkedsregulerende institutioner, dvs. UK, Irland og Nordirland samt de østeuropæiske lande minus Polen, er  $R^2 = 0,4697$ .

På den baggrund kan det siges, at det for den positivt korrelerede akse nok tyder på, at der er sammenhæng mellem udlevet praksis og verbaliserede præferencer, men også at den viste sammenhæng kan begrundes institutionelt lige såvel som den kan begrundes kulturelt. Går vi derefter til den næste akse, finder vi en række østeuropæiske lande samt Irland, Nordirland og UK. Disse lande har det til fælles, at arbejdsmarkederne er forholdsvis uregulerede; der er svage korporativistiske traditioner, og findes der arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, har de typisk klare workfare-inspirerede træk. Transitioner på arbejdsmarkederne er i disse lande således oftere uassisterede, hvilket gør det plausibelt, at transitioner i højere grad indbefatter individuelle transaktionsomkostninger og risici for nedadgående mobilitet. Og dette kan således være en mulig forklaring på trenden, der for disse lande går mod en mere negativ holdning, desto højere den faktiske mobilitet er.

Schmids teoretiske pointe, om at generøs arbejdsløshedsunderstøttelse kombineret med aktiv arbejdsmarkedspolitik har en positiv indvirkning på befolkningens holdning til jobmobilitet, synes således i nogen grad underbygget empirisk, og supplerer meget fint den ovenfor omtalte analyse udarbejdet af Gangl, der som sagt viser, hvorledes de to institutioner i kombination med hinanden mindsker antallet af nedadgående mobilitetsspiraler. Der er altså flere synlige fordele ved flexicurity-modellen, når det er effekterne af det institutionelle samspil, der måles på, frem for analyser, der alene retter sig imod modellens enkeltdele.

## Flexicurity-modellen og ”den danske model”: Nogle oversete aspekter

I dette afsnit redegøres for en diskussion vedrørende den danske flexicurity-model, der specielt har været fremført af danske *industrial relations*-forskere, altså forskere der primært interesserer sig for fagforeninger, kollektive overenskomster, løn og strejker og den slags ting. For selvom Danmark i indeværende årti er blevet kendt for sin flexicurity-model, har betegnelsen ”den danske model” i årevis – netop af de danske *industrial relations*-forskere – været brugt om det særlige danske overenskomst- og aftalesystem, hvorigennem parterne på arbejdsmarkedet regulerer løn- og arbejdsvilkår forholdsvis autonomt fra det politiske system (Due et al, 1993). Vi har altså at gøre med to danske modeller: 1) En flexicurity-model, der omhandler hyr-fyr fleksibilitet, arbejdsløshedsforsikring og aktiv arbejdsmarkedspolitik, og 2) en ”dansk model”, der vedrører kollektive overenskomster mellem arbejdsmarkedets parter, men som i og for sig også medvirker til at skabe fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet.

Ifølge Andersen (2005) er det således noget af en negligering, når beskrivelsen af det danske arbejdsmarkedssystem, som det gøres i flexicurity-modellen, alene lægger vægt på eksternt numerisk fleksibilitet, indkomst- og beskæftigelsessikkerhed. Med Wilthagens matrice, som optik for analysen af de sidste 25 års vigtigste kollektive overenskomstresultater, argumenterer han for, at det primært er i forhold til den internt numeriske, lønmæssige og funktionelle fleksibilitet det danske arbejdsmarked har udviklet sig, ligesom der på sikkerhedssiden kan identificeres nye vigtige elementer i tillæg til den af



dagpengesystemet givne indkomstsikkerhed og den aktive arbejdsmarkedspolitikks beskæftigelsessikkerhed.

Når overenskomstsystemet således har bidraget til at skabe nye og flere dimensioner af flexicurity på det danske arbejdsmarked, skyldes det især to tendenser: For det første er overenskomstsystemet siden midten af 1980'erne blevet væsentlig "dybere", i den forstand at der er sket en vidtstrakt delegering af forhandlingskompetence fra de centrale (hovedorganisations- eller forbundsniveau) til de decentrale (den enkelte virksomhed) niveauer på en række områder. For det andet er systemet blevet "bredere", idet de centrale kollektive overenskomster ikke længere alene fokuserer på de klassiske temaer om arbejdstid, løn og ferie, men i dag også omfatter aftaler på velfærds- og uddannelsespolitiske områder såsom arbejdsmarkedspensioner, efteruddannelse og barselsorlov.

### **Decentralisering og "fleksibilisering" af løndannelse og arbejdstidsfastsættelse**

Den oftest fremhævede decentralisering af overenskomstsystemet vedrører løndannelsen, der tidligere fandt sted centralt men i dag i princippet bliver til via aftaler på flere niveauer (multiniveauregulering). Den gamle centrale model levede op til fagbevægelsens ideologiske principper om solidarisk lønpolitik, og gav samtidigt arbejdsgiverorganisationerne mulighed for overordnet at kunne styre lønomkostningerne, hvorfor modellen stod uantastet i en længere årrække. Mod slutningen af 1970'erne blev central lønfastsættelse, som mange andre indkomstpolitiske foranstaltninger (f.eks. dyrtidsregulering), dog i stigende grad anset for at være en hæmsko for påkrævede forbedringer af konkurrenceevnen. Der var tale om en international trend katapulteret af OECD og andre neoklassiske eller nyliberale økonomiske tænketanke, som fejede hen over det meste af den kapitalistiske verden og altså også Danmark. Herhjemme gik det dog ikke så voldsomt til som i f.eks. Storbritannien, hvor Thatcher tog et decideret opgør med fagbevægelsen. I Danmark valgte parterne forhandlingens vej på den måde, at arbejdsgiverne skiftede strategi med henblik på centralt at skabe rum for lokal løndannelse (hvorfor begrebet "centraliseret decentralisering" er blevet en udbredt term), imens den borgerlige regering nøjedes med at opfordre parterne til at moderere den samlede lønstigningstakt (Ibsen og Stamhus, 1993, s. 26-33).

En fuldstændig decentralisering af løndannelsen er dog ikke fundet sted. Det private arbejdsmarked kendetegnes i dag ved flere lønsystemer, hvoraf de vigtigste er normalløns-, minimalløns- og mindstebetalingssystemerne. På normallønsområdet fastsættes lønnen centralt, imens der på de to øvrige områder er tale om en kombination af centrale og decentrale forhandlinger. Her fastsættes der ved de centrale forhandlinger, der typisk finder sted hvert andet eller tredje år, en mindstesats, der typisk virker som enten startløn eller som egentlig mindsteløn. Men dertil kommer så retten til årlige lokale forhandlinger, hvor virksomhedsledelse og tillidsrepræsentanter kan tilpasse lønnen til f.eks. ændrede konjunktur- og produktionsbetingelser (Ibsen, 2001, s. 143ff). Langt de fleste får dog lønninger et pænt stykke over de fastsatte mindstesatser, hvilket i princippet muliggør lønfleksibilitet i form af lokale aftaler om nominel lønnedgang.

Hvad fastsættelsen af arbejdstiden angår, ja så startede også her en decentraliseringstrend men først mod slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne. Forhandlingerne om arbejdstiden havde op gennem det meste af det 20. århundrede for lønmodta-

gerorganisationerne drejet sig om, at begrænse arbejdstiden, fastlægge rammer for ”normalarbejdsdagen” og sikre ret til ferie- og fridage. Som følge heraf blev den aftalte arbejdsuge i Danmark i løbet af forrige århundrede reduceret gradvist fra 60 til 37 timer. I dag hedder det stadig i de centrale overenskomster, at arbejdsugen er 37 timer, men også at de 37 timer kan opgøres f.eks. i forhold til en årlig referencenorm. Overenskomsterne tillader altså, at man på den enkelte virksomhed kan variere arbejdsugen, hvis der kan nås til enighed herom mellem de lokale parter. (Navrbjerg et al, 2001).

Ud fra ovenstående kan man, som Andersen gør det, argumentere for, at rammerne for arbejdsmarkedsfleksibilitet i Danmark er blevet markant større i de senere år – særligt hvad angår løn- og arbejdstidsfleksibilitet. Men i den forbindelse er det vigtigt at minde om, at der uanset decentralisering stadig er tale om aftalestof. Der er altså ingen fleksibilitet for arbejdsgiverne at hente, uden at lønmodtagerparten er taget i ed. Derfor er det også oplagt, at lokale aftaler om fleksibilitet i tillæg indeholder indrømmelser til lønmodtagerne, f.eks. i form af beskæftigelsesgarantier, flekstid eller andre goder. Flekstid kan forstås som arbejdstidsfleksibilitet for lønmodtagerne, altså det at man i en vis udstrækning gives ret til at variere møde- og fyraftenstidspunkter efter egne behov. Set med flexicurity-briller er der således i Danmark ret udstrakte muligheder for at kombinere lønfleksibilitet og jobsikkerhed eller arbejdstidsfleksibilitet og kombinationssikkerhed, som supplerer eller måske ligefrem alternativer til den typisk omtalte kombination af hyr- fyr fleksibilitet og indkomst- og beskæftigelsessikkerhed.

### **Pensioner, barselsfonde og efteruddannelse: Moderne sikkerhedsforanstaltninger**

Den anden dimension påpeget af Andersen – overenskomstsystemets bredde – vedrører den vifte af nye politikområder, som i de senere år er blevet en del af overenskomstsystemets aftalestof. De vigtigste af disse er arbejdsmarkedspensioner, barselsorlov og efteruddannelse. Arbejdsmarkedspensionerne, der fik deres gennembrud i begyndelsen af 1990’erne, og som på daværende tidspunkt lignede en overbygning på folkepensionssystemet, er i dag godt på vej til at overtage rollen som den egentlige kerneydelse i det danske pensionssystem. Langt de fleste lønmodtagere betaler mere end ti procent af deres samlede løn ind til deres arbejdsmarkedspensionsordning, og indenfor en forholdsvis kort årrække vil hovedparten af pensionsudbetalinger komme fra arbejdsmarkedspensioner – ikke fra den offentlige folkepension (Larsen og Andersen, 2004, s. 57). Overenskomstsystemet er således med til at give de danske lønmodtagere indkomstsikkerhed i deres alderdom – en rolle som systemet gradvist er ved at overtage fra staten, der i fremtiden primært vil skulle koncentrere sig om de allersvageste pensionister.

Næste element er barselsorloven – eller snarere principperne for barselsfonde – der kan betegnes som et sikkerhedselement for både lønmodtagere og arbejdsgivere. Kvinder i Danmark har siden 1901 haft ”ret til hvile” efter barsel, og op gennem det 20. århundrede er orlovens længde såvel som kompensationen for det forbundne indkomsttab blevet forbedret. Barselsorloven finansieres i dag af både arbejdsgiverbidrag og offentlige midler, men fondsprincippet er relativt nyt. Det sikrer, at virksomhederne fordeler ”barselsbyrden” – om man så må sige – i mellem sig, således at arbejdspladser, der primært beskæftiger kvinder, ikke rammes hårdere end andre virksomheder (Due og Madsen, 2006). Muligheder for fleksibel barselsorlov er også blevet introduceret via overenskomsterne,

således kvinder i dag kan vælge at afholde en del af orloven som nedsat tid i forbindelse med genoptagelse af arbejdet, eller at dele den med barnets far – begge klare eksempler på det, der i flexicurity-terminologien kaldes for kombinationssikkerhed.

Sidst men ikke mindst er der de muligheder, som overenskomsterne i de senere år har skabt for efter- og videreuddannelse af lønmodtagerne. Industriens overenskomst, der som oftest tegner linjen for de øvrige overenskomstområder, gav i 1991 medarbejdere med mindst ni måneders anciennitet frihed (men ikke løn) til én uges efter- og videreuddannelse per år. I 1993 blev perioden udvidet til to uger. En forudsætning for deltagelse i efter- og videreuddannelse var dog, at det skete efter aftale med arbejdsgiver, og at det indholdsmæssige i det pågældende kursus kunne betegnes som relevant for virksomheden (Andersen, 2005). Ved OK 07 kom dog, efter lange forhandlinger og et ikke ubetydeligt pres fra regeringen, en aftale i hus, der på to punkter afgørende forbedrede lønmodtagerne efter- og videreuddannelsesmuligheder. For det første blev princippet, om at efteruddannelse skal være relevant for virksomheden, slækket, således det i dag hedder, at den valgte uddannelse blot skal være relevant i forhold til beskæftigelsen indenfor overenskomstområdet. For det andet oprettedes med aftalen en kompetencefond med henblik på udbetaling af uddannelsesstøtte ved selvvalgt uddannelse indenfor overenskomstområdet (CO-industri og Dansk Industri, 2007, s. 113ff).

I flexicurity-matricens optik placerer efter- og videreuddannelse, eller *lifelong learning* som det notorisk kaldes internationale policy-dokumenter og -pamfletter, sig i feltet ud for henholdsvis funktionel fleksibilitet og beskæftigelsessikkerhed: Funktionel fleksibilitet fordi efteruddannelse grundlæggende forbedrer medarbejdernes kompetencer og derved virksomhedens mulighed for at køre en mere fleksibel arbejdsorganisering; beskæftigelsessikkerhed fordi tilførsel af nye kompetencer skaber afsæt for anden fremtidig beskæftigelse for lønmodtagerne. Imidlertid er der i konstellationen funktionel fleksibilitet og beskæftigelsessikkerhed også et indbygget dilemma. For hvis efter- og videreuddannelse øger de ansattes muligheder for at finde alternativ beskæftigelse, kan det være ensbetydende med, at den enkelte virksomhed får sværere ved at fastholde sine medarbejdere. Og hvorfor skulle man så overhovedet investere i efteruddannelse, med mindre der er tale om kompetenceudvikling med særlige virksomhedsspecifikke formål? Netop i forhold til dette dilemma markerer OK 07 et skifte, der er fordelagtigt for lønmodtagerne. Ikke bare frigøres der midler til selvvalgt efter- og videreuddannelse; muligheden for at uddannede sig udover virksomhedens kompetenceområde er blevet knæsat, hvilket betyder, at beskæftigelsessikkerheden i dag har fået primat over den funktionelle fleksibilitet, hvilket står i modsætning til dengang frihed til efter- og videreuddannelse var betinget af princippet om virksomhedsrelevans.

Sammenfattende kan det derfor siges, at dybde- og breddetendenserne i det danske overenskomstsystem har tilføjet fleksibilitets- og sikkerhedselementer til arbejdsmarkedssystemet såvel som muliggjort flexicurity af andre dimensioner end den, der er illustreret i ”den gyldne trekant”. Spørgsmålet er dog, om de alternative former for flexicurity, som kombinationen arbejdstidsfleksibilitet for jobsikkerhed, realiseres i praksis ude på virksomhederne, eller om de forbedrede muligheder for intern fleksibilitet snarere skal forstås i forhold til de nye sikkerhedselementer introduceret ved de centrale overenskomster (altså; er der flexicurity ”i dybden” eller skal den af overenskomstsystemet tilveje-

bragte flexicurity blot ses som syntesen af de senere års dybde- og breddetendenser, hvor dybden primært giver fleksibilitet og bredden primært sikkerhed?).

En række casestudier har dokumenteret, at anvendelsen af interne fleksibilitetsformer som arbejdstidsfleksibilitet og funktionel fleksibilitet sker; også som alternativ til afskedigelser eller produktionsudflagning (Navrbjerg, 1999; Ilsøe, 2006). Dermed findes der altså eksempler på ”tysk flexicurity” i Danmark, hvor arbejdsgiverne søger at omkostningsminimere via interne fleksibilitetsformer til gengæld for aftaler om bevarelse af arbejdspladser. Dertil kommer dog også undersøgelser, der viser, at arbejdstidsfleksibilitet og funktionel fleksibilitet blot tilføjer yderligere usikkerhedsmomenter til livet som service- eller industriarbejder i Danmark, og altså som sådan ikke er akkompagneret af egentlige sikkerhestiltag lokalt. De er blot nye arbejdsbetingelser, der introduceres som led i implementeringen af nye industrielle produktionskoncepter, som f.eks. *just-in-time* produktion eller *lean*, der sigter på profitmaksimering og intet andet (Nyberg, 2005; Caraker, 2007).

Gode kvantitative data om flexicurity på virksomhedsniveauet i Danmark er imidlertid sparsomme – for ikke at sige ikke-eksisterende, hvorfor vi ikke kan sige noget mere generaliserbart om udbredelsen og omfanget af interne flexicurity-arrangementer. Dog gøres der med denne afhandlings to første artikler et par forsøg på at komme nærmere nogle svar. Den første artikel, *The Flexicurity of Mutual Responsiveness in Danish Labour-Management Relations*, analyserer to databaser, hvoraf den første indeholder svar fra en serie virksomhedssurveys, der blandt andet belyser, i hvilket omfang danske virksomheder anvender forskellige fleksibilitetsformer, imens den anden indeholder svar fra to store på hinanden følgende lønmodtagersurveys om blandt andet jobtilfredshed og samarbejdsklimaet på de danske virksomheder. Artiklen viser, at både brugen af forskellige interne fleksibilitetsformer såvel som tilfredsheden blandt lønmodtagerne med indflydelsen på arbejdspladsen er stigende. Og da netop øget fleksibilitet er forbundet med det at give lønmodtagerne mere indflydelse, ses udviklingen – overordnet – som et udtryk for øget flexicurity på virksomhedsniveauet i Danmark.

Afhandlingens anden artikel, *Fleksibel arbejdstid i Tyskland, Danmark, Frankrig og Storbritannien – Flexicurity i politik og praksis?*, der mere specifikt handler om anvendelsen af fleksibel arbejdstid, ser på aspektet, om hvorvidt den tidsmæssige fleksibilitet er rettet mod at imødekomme arbejdsgiver- eller lønmodtagerbehov, altså om der er tale om fleksibel arbejdstid, flekstid eller begge dele samtidigt. Analysen bruger data fra *Eurofound*<sup>16</sup>, men igen er der tale om en halvdårlig *proxy*, da det f.eks. ikke kan vises, om den enkelte virksomhed kombinerer fleksibilitet og sikkerhed i et og samme arrangement, eller om den i realiteten fører differentierede personalepolitikker vis-a-vis forskellige personalegrupper og giver sikkerhed til nogle lønmodtagere, imens andre må levere øget fleksibilitet.

---

<sup>16</sup> *Eurofound* er den korte betegnelse for *European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions*, der er en forskningsinstitution under EU, der har til opgave at skabe information og viden samt rådgive de europæiske institutioner om arbejds- og levevilkårene i EU-medlemslandene. Se eventuelt [www.eurofound.europa.eu/index.htm](http://www.eurofound.europa.eu/index.htm)

## Det ”multifleksible” arbejdsmarked

Noget vi dog kan konkludere er, at det danske arbejdsmarked, snarere end værende baseret primært på ekstern numerisk fleksibilitet, må betegnes som et ”multifleksibelt” arbejdsmarked, hvor både eksterne og interne fleksibilitetsformer i høj grad finder anvendelse.

*Tabel 3.6: Forskellige fleksibilitetsformers anvendelse i danske virksomheder<sup>17</sup>*

	1996	2001	2006
Afskedigelser	45,9	62,5	54,1
Fleksibel arbejdstid	48,2	60,8	61,9
Personalemæssige rokeringer	50,6	65,9	60,1

Kilde: DISKO-undersøgelserne, Aalborg Universitet.

Som det kan læses ud af ovenstående tabel, er anvendelsen af både funktionel og arbejdstidsmæssig fleksibilitet på højde med brugen af afskedigelser. Og over en tiårig periode er brugen af alle tre medtagne former for fleksibilitet forøget med omtrent ti procent.

DISKO-undersøgelserne<sup>18</sup>, der har leveret tallene til tabellen, indeholder dog også svar vedrørende andre fleksibilitetsvariable, så som brugen af atypiske ansættelsesformer og fleksibilitet i arbejdsintensitet, og muliggør således en mere tilbundsgående analyse af, hvorledes virksomhederne internt kombinerer de forskellige fleksibilitetsformer (Nielsen, 2004). At kunne besvare dette spørgsmål er relevant, fordi vi i udgangspunktet ikke kan vide, om det blot er arbejdsmarkedet som helhed, der er multifleksibelt, eller om det også er i de enkelte virksomheder, der spilles på flere tangenter samtidigt.

Indledningsvist er til formålet foretaget en faktoranalyse, der viser, at de forskellige fleksibilitetsformer anvendelsesmæssigt relaterer sig til tre forskellige faktorer: En faktor for atypiske ansættelsesformer, hvor især brugen af kontraktansættelser og vikarer er sammenfaldende, en faktor for intern fleksibilitet og en faktor for den eksternt numeriske fyr-fyr fleksibilitet.

<sup>17</sup> I DISKO-spørgeskemaet findes et batterispørgsmål, hvori virksomhederne bedes angive, i hvilket omfang (i høj grad, i nogen grad, i ringe grad eller slet ikke) de anvender forskellige fleksibilitetsformer i forbindelse med implementeringen af personalemæssige justeringer. Det er i spørgeskemaet præciseret, at fleksibel arbejdstid kan være anvendelsen af forskellige typer af timebanker, hvor overarbejde opspares med henblik på nedsparing ved ordretilbagegang, såvel som anvendelsen af arbejdsfordelingsordninger, hvilke indebærer, at medarbejderne går ned i tid som alternativ til afskedigelser. De i tabellen ovenfor angivne tal summer andelen, der har enten har svaret i høj eller i nogen grad i forhold til den forskellige fleksibilitetsformer.

<sup>18</sup> DISKO-undersøgelserne er en række virksomhedssurveys gennemført i samarbejde mellem Aalborg Universitet og Danmarks Statistik i 1995, 2000 og 2005. Omkring 1800 virksomheder medvirkede i den seneste undersøgelse, hvilket svarede til en svarprocent på knap 50.

*Tabel 3.7: Faktoranalyse af brugen af forskellige fleksibilitetsformer (varimax rotation)*

	Faktor 1: Ekstern regulering via atypiske ansættelser	Faktor 2: Intern regulering	Faktor 3: Ekstern regulering efter hyr-fyr princippet
Rekruttering	0,040	0,164	<b>0,786</b>
Afskedigelser	0,180	- 0,035	<b>0,754</b>
Funktionel fleksibilitet	0,066	<b>0,608</b>	0,364
Arbejdstidsfleksibilitet	0,037	<b>0,773</b>	0,107
Varierende arbejdsintensitet	0,225	<b>0,694</b>	- 0,126
Midlertidige ansættelser	<b>0,830</b>	0,114	0,185
Brug af vikarer	<b>0,841</b>	0,058	0,090
Deltidsarbejde	<b>0,469</b>	0,390	0,008

Kilde: DISKO (2006).

Efterfølgende er foretaget en indeksering af svardataene for variablene indenfor hver af de tre faktorer, med henblik på at kunne fastslå, i hvilket omfang de tre faktorer er fremtrædende i den enkelte virksomhed (i enten høj eller lav grad)<sup>19</sup>. Denne øvelse har muliggjort opstillingen af nedenstående firefeltstabel, der angiver 1) andelen af multifleksible virksomheder, 2) andelen af virksomheder der primært er eksternt fleksible, 3) andelen der 3) primært er internt fleksible, samt 4) andelen af decideret lavfleksible virksomheder<sup>20</sup>.

*Tabel 3.8: Udbredelsen af forskellige fleksibilitetskombinationer på virksomhedsniveau*

		Intern fleksibilitet	
		Høj	Lav
Ekstern fleksibilitet	Høj	(1) 33,4	(2) 32,1
	Lav	(3) 12,2	(4) 22,3

Kilde: DISKO-undersøgelsen (2006). N=1.599 (1.770).

Af tabellen ses det, at godt en tredjedel af virksomhederne er multifleksible (nordvestlige kvadrant), ligesom en anden tredjedel primært beror sin tilpasning af personaleresurserne via de eksterne reguleringsformer (nordøstlige kvadrant). Overraskende er det dog, at

<sup>19</sup> Spørgeskemaundersøgelsen indeholder svarmuligheder fra 1 til 4 svarende til ”i høj grad”, ”i nogen grad”, ”i ringe grad” og ”slet ikke”. For at en virksomhed f.eks. skal *loade* højt på faktor 2, skal summen af svardataene på de tre interne fleksibilitetsvariable give maksimum 7. For faktor 3 gælder det, at summen af svardataene på de to eksterne fleksibilitetsvariable maksimalt må være 4, dog skal afskedigelser mindst forekomme ”i nogen grad”.

<sup>20</sup> For at virksomheder kan karakteriseres som havende en høj grad af ekstern fleksibilitet, skal enten faktor 1 eller faktor 3 være repræsenteret i virksomheden høj grad. En virksomhed, hvor hyr-fyr faktoren er svagt repræsenteret, kan altså godt have en høj grad af ekstern fleksibilitet, blot anvendelsen af atypiske ansættelser er fremtrædende (og vice versa).

næsten hver fjerde virksomhed falder ud som lavfleksibel (sydøstlige kvadrant). Dette billede nuanceres dog ret kraftigt af den næste analyse.

Ved at koble DISKO-virksomhederne til Danmarks Statistiks register over danske lønmodtagere (IDA-databasen) er det muligt at belyse, hvorledes lønmodtagerne fordeler sig på de forskellige virksomhedstyper. Herfra står det klart, at det primært er de store personaletunge virksomheder, der er multifleksible, imens det typisk er de mindre virksomheder, der er lavfleksible. Så selvom kun godt hver tredje virksomhed er multifleksibel, er altså mere end hver anden lønmodtager beskæftiget på en multifleksibel virksomhed. Og sammenlagt arbejder godt 80 procent af lønmodtagerne på en virksomhed, der i høj grad benytter eksterne fleksibilitetsformer.

*Tabel 3.9: Andelen af lønmodtagere fordelt på de fire virksomhedstyper*

		Intern fleksibilitet	
		Høj	Lav
Ekstern Fleksibilitet	Høj	(1) 50,1	(2) 29,0
	Lav	(3) 7,8	(4) 13,1

Kilde: DISKO-undersøgelsen (2006) linket til Danmarks Statistiks IDA-database (2005). N=283.516 (319.650).

### Lønfleksibilitet: Et globaliseringsspøgelse?

En bemærkning skal afslutningsvis falde omkring lønfleksibilitet. DISKO-undersøgelserne belyser desværre ikke fleksibilitetsaspektet vedrørende den lokale løndannelse, hvorfor vi i stedet må ty til andre kilder. Stamhus og Ibsen har leveret interessant viden på området via en spørgeskemaundersøgelse om lokal løndannelse, der blev gennemført i 2005<sup>21</sup>. På netop dette tidspunkt var der nemlig flere historier om lønfleksibilitet i form af nominelle lønsænkninger på danske virksomheder, der nåede pressen, hvoraf de mest omtalte var aftalerne i SAS og den på Tulips pølsefabrik i Ringsted. Aftalerne indeholdt alle tariffald givet mod beskæftigelsesgarantier og blev af forskere tolket som klare brud på ”den danske model” (se f.eks. Politiken, 17. december, 2004). Særligt på slagteriområdet var aftalen kontroversiel, fordi slagteriarbejderne hører under normal-lønsområdet, der som omtalt ovenfor er kendetegnet ved centrale overenskomster, der ikke kan åbnes indenfor overenskomstperioden. Imidlertid havde en undtagelsesbestemmelse fra de centrale forhandlinger samme år (OK 04) indført en forsøgsparagraf, der gav de lokale parter ret til at fravige overenskomsterne (en bestemmelse der blev gjort permanent i ved OK 07). Aftalen i Ringsted var altså ikke overenskomststridig, men blev alligevel set som et brud på modellen. Faktum er dog, at aftalen i virkeligheden var et resultat af dybdegørelsen af ”den danske model”, der muliggjorde et brud med flexicuri-

<sup>21</sup> I spørgeskemaundersøgelsen om decentral lønfastsættelse medvirkede knap 2000 virksomheder svarende til en svarprocent på 56.

ty-modellen, idet lønfleksibilitet for jobfastholdelse blev brugt som alternativ til den ellers planlagte udflytning af produktionen.

Perspektivet – øget lønfleksibilitet – kom i løbet af vinteren 2004/2005 til at fylde en stor mængde plads i mediebildet, og en undersøgelse foretaget af LO's ugebrev A4 viste, at omkring hver tredje dansker var klar til at gå ned i løn for at bevare jobbet (Ugebrevet A4, 20. december 2004). Man kunne således forvente, at de lokale lønforhandlinger gennemført i løbet af vinteren og foråret 2005 ville betyde et afgørende gennembrud for lønfleksibilitet i Danmark. Der var i høj grad skabt en stemning om, at den skærpede internationale konkurrence nødvendiggjorde lavere lønomkostninger, der, såfremt de ikke blev indfriet, ville betyde massiv udflytning indenfor dansk fremstillingsindustri. Og dertil kom altså accept fra et stort mindretal i befolkningen.

Ibsens og Stamhus' undersøgelse manede imidlertid disse forventninger i jorden. Deres undersøgelse viste, at størstedelen af industrivirksomhederne slet ikke anså lønnedgang som et middel, der kunne fastholde arbejdspladser (ca. 54 procent), i mens næsten tre ud af fire ville foretrække afskedigelser frem for lønnedgang (ca. 72 procent), såfremt de af konjunkturrelle årsager ville være presset til at reducere lønomkostningerne.

Den egentlige udbredelse af lønnedgang viste sig også at være minimal. Under to procent af virksomhederne i industrien havde aftalt sig frem til nominel lønnedgang for deres timelønnede, imens knap tre procent havde gjort det samme for deres funktionærer. Nulløsninger var gennemført på lidt flere virksomheder (12 procent af aftalerne med timelønnede og 15 procent af funktionæraftalerne), ligesom nedsættelser af overarbejdstillæggene og færre personalegoder også havde en vis udbredelse. Svarene fra virksomhederne i bygge- og anlægsbranchen samt servicesektoren gav heller ingen indikation på, at lønnedgang var kommet for at blive (Stamhus, 2007)<sup>22</sup>.

## Vejen til flexicurity: Det historiske perspektiv

Den næste diskussion om den danske flexicurity-model, som fortjener repetition i denne tekst, handler grundlæggende om det empirisk-historiske tilbageblik over *hvordan* systemet blev etableret og udviklet, men vil også præsentere et par af de mere teoretiske forklaringer på *hvorfor* Danmark udviklede en hybridmodel, med på den ene side klare liberale træk, der på den anden side er flankeret af stærke og omkostningstunge velfærdsstatslige institutioner.

For historiefortællingens vedkommende er der dog ikke tale om nogen skyttegravs-krig. De forskere, der har beskrevet udviklingen af flexicurity-modellens institutioner, er ret enige for så vidt gælder nedslagspunkterne i det nittende og tyvende århundrede. Forskellene består typisk i, hvor uddybende forskerne har valgt at være i forhold til diverse historiske begivenheder og i forhold til karakteristikken af forskellige reformers betydning. F.eks. er der enighed om, at den række af social- og arbejdsmarkedsrelaterede re-

---

<sup>22</sup> Siden finanskrisen indtog i efteråret 2008 og den efterfølgende voldsomme stigning i ledigheden ses dog igen tegn på, at lønfleksibilitet vinder frem på det danske arbejdsmarked. F.eks. berettede Dansk Industri (DI) i november måned 2009 om, at mere end hver tredje lønmodtager på DI's område ikke havde fået nogen lønfremgang ved de lokale overenskomstforhandlinger (Jyllands-Posten, 30. november 2009).



former, der lanceredes i slutningen af 1960'erne, markant løftede den indkomstsikkerhedsmæssige dimension i den danske flexicurity-model. Nogle forskere ser dog i disse reformer også startskuddet til udviklingen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvilken andre daterer til arbejdstilbudsordningen af 1978, og atter andre til Nyrup-regeringens arbejdsmarkedsreform fra 1994.

Mere kontroversiel er diskussionen, om hvorfor vi udviklede flexicurity-modellen, hvorunder konkurrerende teoretiske positioner – særligt indenfor den historiske institutionalisme – vil blive fremført. Men først til historiefortællingen.

### **Septemberforliget og loven om anerkendte arbejdsløshedskasser**

Flexicurity-modellens (såvel som "den danske model") rødder går først og fremmest tilbage til Septemberforliget af 1899, der markerede afslutningen på alle tiders storkonflikt på det danske arbejdsmarked omfattende både byggefaget og jernindustrien og lock-out af over 40.000 arbejdere. Med septemberforliget blev de nyligt etablerede landsdækkende organisationer DsF (det senere LO) og DA enige om en hovedaftale, der institutionaliserede den danske aftalemodel, som vi kender i dag. Derfor betegnes Septemberforliget også som "arbejdsmarkedets grundlov". Udover den gensidige anerkendelse af modparten som berettiget forhandlingspart i forhold til indgåelsen af kollektive overenskomster enedes parterne om fredspligt i aftaleperioden og et sæt spilleregler for effektueringen af faglige kampskridt og løsningen af faglige konflikter. Dertil kom endelig arbejdstagernes anerkendelse af arbejdsgivernes ledelsesret, herunder retten til at anvende "*den efter deres skøn til enhver tid passende arbejdskraft*" (Jørgensen, 2001, s. 11). Med sidstnævnte var de fleksible regler for at hyre og fyre medarbejdere således en realitet. Lønmodtagerne havde til gengæld opnået organiseringsfrihed, aftale- og konfliktret, hvilket gav dem kollektiv muskelstyrke overfor arbejdsgiverne i forhold til at fastsætte løn- og arbejdsvilkår.

Knap otte år senere, i 1907, etableredes så forgængeren til det arbejdsløshedsforsikringssystem, som vi kender i dag, baseret på statsligt anerkendte og subventionerede arbejdsløshedskasser (a-kasser), hvis formål det er, at udbetale understøttelse i form af dagpenge til ledige medlemmer. A-kasserne eksisterede for en dels vedkommende allerede før loven af 1907, men da kun med bidrag fra medlemmerne, hvilket ikke levnede nævneværdig hjælp for ret lang tid. 1907-loven udvidede således de forsikrede arbejdsløses rettigheder en del. Retten til at modtage dagpenge blev stadfæstet til tre år med mindst 70 dages understøttelse hvert år. Den endelige fastlæggelse af antallet af understøttelsesdage blev foretaget af kasserne selv. Selve dagpengebeløbet kunne udgøre fra 50 øre til 2 kr. per dag men måtte dog ikke overstige 2/3 af arbejdslønnen indenfor den pågældende lediges fag (Pedersen, 2007, s. 71-73).

Noget arbejdskrav fandtes til at begynde med ikke, men dagpengeret forudsatte mindst 12 måneders forudgående medlemskab af a-kassen, hvilket er helt analogt til i dag, når der ses bort fra dimittendreglerne. Arbejdskravet blev introduceret i 1919 og efterfølgende strammet et antal gange, således man i 1937 skulle have haft arbejde i mindst 26 uger indenfor de sidste tre år, eller 39 uger inden for de sidste fire, for at være berettiget til dagpenge. Dog fastsatte 1937-loven, under indtryk af den høje arbejdsløshed man havde haft erfaret få år tidligere, også en række dispensationsmuligheder, der kom til at

gælde helt frem til 1967, hvor beskæftigelsessituationen var anderledes gunstig. De gjaldt udover slækkede arbejdskrav f.eks. udvidelsen af den maksimale dagpengeperiode, der i 1919 var blevet udvidet til fire år, således den i årene 1937-67 i særlige tilfælde kunne vare helt op til fem år (Rosdahl, 2003, s. 104-105).

### **Arbejdsformidling, efterløn og arbejdstilbudsordning**

Det dagpengesystem, hvis regelkonturer vi kender i dag, blev til via en række lovændringer i perioden fra 1967 til 1970. Særligt afgørende var, at staten fra 1969 overtog den fulde finansiering af stigende ledighedsudgifter indenfor de enkelte kasser, og dermed i realiteten fuldt ud socialiserede den marginale ledighedsrisiko. Dette var dog ikke den eneste forbedring af systemet, der skete. Dagpengenes beregningssats blev hævet til 90 procent af den tidligere lønindkomst, imens alle karenstage forsvandt, og systemet udstræktes så også selvstændige, deltidsbeskæftigede, medhjælpende ægtefæller samt værnepligtige fik mulighed for at forsikre sig (Nørgaard, 2009, s. 1-2). Endelig enedes et flertal i Folketinget om – parallelt med dagpengeforbedringerne – at etablere en statslig arbejdsformidling (AF), der, som komplement til forsikringssystemet via information og vejledning til ledige og virksomheder, skulle understøtte matchningsprocesserne på arbejdsmarkedet. Det statslige AF afløste et fragmenteret arbejdsanvisningssystem bestående, dels af kommunalt støttede kontorer, dels af den formidling som skete i fagforeningerne og a-kasserne, og indfrie et arbejdsgiverønske om at afpolitiserre arbejdsanvisningen. Med delvis kontrol over arbejdsformidlingen kunne lønmodtagerorganisationerne nemlig tilbageholde arbejdskraft fra de ”problematisk” arbejdsgivere og havde således – særligt i perspektivet af 1960’ernes højkonjunktur – tildraget sig et kampfremiddel, der ragede udenfor de i aftalesystemet institutionaliserede konfliktmuligheder (Pedersen, 2007, s. 83-84). Reformerne fra 1969 kan således også ses som et fint stykke flexicurity, der forbedrede den økonomiske tryghed for lønmodtagerne og på samme tid øgede fleksibiliteten (i form af øget arbejdsudbud) for virksomhederne.

Havde man i 1969 kunnet spå om fremtiden, er det nok usandsynligt, at reformerne ville have haft så generøst et snit som de fik. Fra de tidlige 1970’ere vendte den økonomiske udvikling, og det, der først synede som en kortere nedgang i beskæftigelsen, udviklede sig hastigt til en decideret arbejdsløshedskrise. Oliekrisen destruerede mange arbejdspladser og kombineret med de store ungdomsårganges tilstrømning til arbejdsstyrken betød den en markant stigende arbejdsløshed, der særligt ramte de yngre segmenter af arbejdsstyrken. Anker Jørgensens socialdemokratiske regering så det imidlertid ikke som sin primæropgave, at begrænse væksten i de offentlige udgifter, det generøse dagpengesystem i høj grad bidrog til. Det keynesianske paradigme herskede, og offentlige udbetalinger af arbejdsløshedsunderstøttelse blev set som et middel til at holde en bund under efterspørgslen (i økonomisprog en automatisk stabilisator) og i øvrigt afværge social nød. Derfor blev systemet i lyset af krisen faktisk forbedret endnu et antal gange, f.eks. i form af mere lempelige rådighedsregler, indførslen af dimittend-ordningen og halveringen af 12-måneders reglen, således 26 ugers a-kassemedlemskab blev tilstrækkeligt for at optjene ret til dagpenge (Ibid., s. 85).

Mod slutningen af 1970’erne var det klart, at krisen havde bidt sig fast, og der meldte sig derfor et nyt problem – langtidsledighed, der truede med at skubbe et stort antal

arbejdsløse helt ud af forsikringssystemet. Fireårsreglen fra 1919 gjaldt stadig, og derfor var situationen i 1977 – fire år efter krisens start – at mange stod til at miste dagpengere retten. Alternativet ville være den noget mindre generøse bistandshjælp, men da bistandshjælpen var et kommunalt finansieringsanliggende, ville en *laissez faire* politik vis-a-vis de langtidsledige a-kassemedlemmer skubbe mange kommuner ud i voldsomt økonomisk uføre, for nu slet ikke at tale om dalende medlemsandele for a-kasserne. Regeringens svar var en beskæftigelsesplan, der omfattede tre hovedelementer: 1) En forstærket indsats overfor ungdomsledigheden, 2) arbejdstilbudsordningen (ATB-ordningen) og 3) efterlønnen.

Førstnævnte indeholdt en række redskaber kommunerne kunne tage i anvendelse overfor ikke-forsikrede unge, herunder løntilskud til ansættelse af ledige i private virksomheder og etablering af produktionshøjskoler. Det andet element, ATB-ordningen, havde det entydige sigte, at forhindre langtidsledige i at falde ud af a-kassesystemet. Når fireårsgrænsen nærmede sig, skulle langtidsledige gives et tilbud om beskæftigelse (offentlig eller privat) i ni måneder, så de kunne generhverve retten til dagpenge, samtidig med at de fik (kortvarig) berøring med arbejdsmarkedet. I de første år efter ordningens lancering påbegyndte tæt ved 60.000 danskere hvert år en eller anden form for arbejdstilbud. Beskæftigelsesplanens tredje element, efterlønnen, der også blev forankret i a-kasserne, gjorde det muligt for de 60-66 årige at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet på højeste dagpengesats i to et halvt år, hvorefter ydelsen blev trappet en anelse ned. Sigtet var, at reducere arbejdsstyrken for derved at gøre plads til de yngre årgange, og for så vidt det gælder tilbagetrækningsdelen, var ordningen en overordentlig succes. Allerede i 1979 gik 41.000 danskere på efterløn, og ordningen tiltrak mange af de personalegrupper, hvor det ellers havde været undtagelsen mere end regelen, at man var a-kasseforsikret (Hendeliowitz, 2003, s. 36-41).

### **Aktiv arbejdsmarkedspolitik: ”Ret og pligt”-princippet genindføres**

Når der springes let og elegant henover 1980’erne, som det oftest gøres i historiefortællingen om udviklingen af den danske flexicurity-model, hænger det sammen med, at de borgerlige regeringer, der i denne periode regerede landet, ikke grundlæggende ændrede med snarere vedligeholdte systemet. Der kan dog findes ”borgerlige aftryk” såsom fastfrysningen af dagpengeloftet i perioden 1982-86 og ændringen af ATB-ordningen, der medførte, at man fra juli 1985 kun havde ret til ét arbejdstilbud, hvilket i realiteten fastsatte en ny maksimal dagpengeperiode på 9 år (4 års ledighed + 1 års arbejdstilbud + 4 års ledighed). I firkløverregeringens reform af ATB-ordningen indgik dog i realiteten også forløberen for den uddannelsesaktivering, som kom til at præge arbejdsmarkedspolitikken i 1990’erne. Det blev muligt for langtidsledige efter endt arbejdstilbud, at påbegynde en uddannelse på højeste dagpengesats; alternativt på halve dagpenge at opstarte egen virksomhed (den såkaldte iværksætterydelse). Som incitament til at vælge et af disse alternativer indførtes den regel, at dagpengeydelsen ellers ville blive nedtrappet væsentligt. Senere, i 1988, fremrykkedes adgangen til uddannelse på dagpenge eller iværksætterydelse, imens på den anden side retten til supplerende dagpenge blev begrænset til maksimalt 78 uger indenfor en toårig periode (Pedersen, 2007, s. 88-92). Der var i Schlüters regeringsperiode dog også flere tilløb til, at skruer mere på incitamentsknapperne –

både overfor de ledige og overfor a-kasserne. Men forslag om en tidligere aftrapning dagpengesatsen og om at øge a-kassernes medfinansiering af dagpengeudbetalingerne blev aldrig realiseret (Nørgaard, 2009, s. 2-3)

Det næste egentligt store spring kom i 1994, kort tid efter at en ny socialdemokratisk regering havde indtaget ministertabureterne. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen var anderledes dedikeret til at føre en arbejdsløshedsbekæmpende politik end den forudgående borgerlige regering nogensinde havde været. Også selvom elementer i reformerne ramte socialdemokratiske kernevælgere på pengepung med mere. Den samlede strategi bestod af en række tiltag, der både intervererede på efterspørgsels- og udbudssiden af arbejdsmarkedet. Øgede offentlige udgifter til anlæg og forskning skabte øget efterspørgsel, imens den aktive arbejdsmarkedspolitik på én gang både begrænsede arbejdsudbudet kvantitativt og styrkede det kvalitativt (Lykketoft, 2006).

De kvantitative begrænsninger kom først og fremmest som følge af en række orlovsordninger, der via midlertidig tilbagetrækning (uddannelsesorlov, forældreorlov, sabbatorlov) skabte jobåbninger for ledige og udgjorde en egentlig institutionalisering af princippet om jobrotation på arbejdsmarkedet. De kvalitative forbedringer kom som følge af en langt hurtigere aktivering af ledige, der allerede efter 12 til 15 måneders ledighed skulle have ret til at indtræde i et uddannelses- eller jobtræningsforløb, der indenfor en ledighedsperiode af sammenlagt fire år (delperiode 1) skulle være af mindst 12 måneders varighed. I bemærkningen til lovforslaget hed det dog også, at ledige har ”ret og pligt” til aktivering, hvorfor der altså i realiteten var indført rettigheder i forhold til at vælge i mellem forskellige tilbud men altså ikke retten til at sige fra, hvilket må siges var substantielt nyt. Efter fire år overgik man til en ny treårig periode (delperiode 2), i hvilken fuld aktivering var en forudsætning for dagpengeudbetaling. Endelig bortfaldt muligheden for at genoptjene ret til dagpenge under støttet beskæftigelse eller aktivering. Dagpengeperioden var således de facto blevet indskrænket til syv år, og hovedsigtet med arbejdsmarkedspolitikken ændret, således beskæftigelsesaspektet nu havde forrang over forsørgelsesaspektet (Pedersen, 2007, s. 92–96).

Et vigtigt princip for hele aktivstrategien, der skal fremhæves, var endvidere, at implementeringen af den aktive indsats skulle ske i et samspil mellem lokale og regionale arbejdsmarkedsråd, hvor parternes indflydelses sikrede, at de tilbud, der blev givet om jobtræning eller uddannelse, var i overensstemmelse med de lokale virksomheders behov. Det er i den forbindelse dog også påpeget, at den lokale forankring af parternes medbestemmelse givet havde en vis ”blødgørende” effekt, således ”ret og pligt”-princippet i første delperiode oftest mere var ret end pligt (Larsen et al, 2002).

I perioden 1995-1998 blev vedtaget en række ændringer, der først og fremmest var foranlediget af den mere gunstige konjunktursituation, der havde indfundet sig. Blandt andet blev delperiode 1 forkortet til to år, hvilket altså forkortede den maksimale dagpengeperiode fra syv til fem år. 26-ugers arbejdskravet blev udvidet til 52 uger. Nye tiltag som puljeforbuddet sættes ind overfor de langtidsledige. I 1998 kom så tredje bølge, der for det første sammensmeltede delperiode 1 og 2, således den maksimale dagpengeperiode nu var begrænset til fire år; et års ledighed på passiv forsørgelse efterfulgt af tre års ”ret og pligt” til aktivering. Dernæst lanceredes en særlig ungeindsats, der betød, at dagpengesatsen for de under-25 årige uden nogen form for kompetencegivende uddan-

nelse blev halveret, alt imens aktiveringsforpligtelsen for denne gruppe nu skulle indfinde sig efter 6 måneder. For det tredje bød tredje bølge på den sidenhen meget omdiskuterede efterlønsreform, der forringede ordningen såvel som udvidede adgangskravene betragteligt. Endelig blev de omtalte orlovsordninger gjort mindre attraktive (uddannelses- og forældreorlov) eller helt udfaset (sabbatorlov) (Rosdahl, 2003, s. 119-124).

### **Sporskabelse og sporafhængighed bag udviklingen af flexicurity-modellen**

Grunden, til at historiefortællingen om flexicurity-modellens skabelse og videreudvikling ender ved udgangen af seneste socialdemokratiske regeringsperiode, er ikke, at der i indeværende årti ikke er sket reformer af modellen. Tværtimod. Som den sidste diskussion, dette kapitel tager fat på, vil vise, er mange skibe med kurs mod nye arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitiske målsætninger sat i søen i de senere år. Faktum er dog, at det beskæftigelsessystem, der i internationale politiske såvel som akademiske cirkler kendes som den danske flexicurity-model, mest af alt reflekterer det system, vi havde i særligt de første år af Poul Nyrup Rasmussens regeringsperiode. Det dokumenterer blandt andet denne afhandling, og kan eksemplificeres ved dette citat af den amerikanske økonom Robert Kuttner, der i februar 2009 blev interviewet af *Politiken*:

*"Tag fænomenet 'flexicurity', som i stigende grad vinder anerkendelse i udlandet: Ved at kombinere liberale regler for at fyre og hyre med sociale rettigheder til at blive både forsørget og opkvalificeret i perioder med arbejdsløshed har arbejdsmarkedets parter i Danmark skabt en intelligent model, som gavner alle - både virksomhederne, der kan handle hurtigere i forhold til konjunkturudsving, og arbejderne, der er godt sikret økonomisk" (Politiken, 21. februar 2009).*

Som det er de fleste iagttagere af VK-regeringens beskæftigelsespolitik bekendt, er der ikke mange "sociale rettigheder" til at blive opkvalificeret i perioder med arbejdsløshed tilbage. Det, der står tilbage, er seks ugers ret til selvvalgt uddannelse (for unge under 30 og ældre over 60 dog seks måneder). Beskæftigelsespolitikken har i Claus Hjort Frederiksens periode som minister på området været kendetegnet ved en nedtonet uddannelsesindsats med stærkere vægt på sanktioner, rådighedskontrol og aktiveringsforanstaltninger, der sigter på hurtigst mulige tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Forsørgelsesaspektet, som Kuttner ligeledes refererer til, må også betegnes som værende trådt i baggrunden, og det til fordel for den klassiske incitamentstænkning, der i den grad præger Kuttners eget hjemland – USA. Den danske flexicurity-model dækker som begreb, vil jeg hævde, derfor ikke det beskæftigelsessystem, vi aktuelt har i Danmark. Snarere afspejler modellen beskæftigelsessystemet, som det så ud i 1990'erne, da aktivering mest af alt sigtede på uddannelse og i øvrigt var flankeret af forskellige orlovsmuligheder. Og derfor giver det bedst mening at afslutte historiefortællingen om dansk flexicuritys udvikling ved udgangen af 1990'erne og gemme fortællingen om indeværende årtis beskæftigelsespolitik til senere.

Nu gælder det imidlertid diskussionen om spørgsmålet, hvorfor Danmark udviklede flexicurity-modellen? Flere samfundsforskere, f.eks. Jørgensen (2002), Torfing (2004) og Larsen og Andersen (2004), har hertil påpeget, at politikprocesserne omkring arbejdsløshedsforsikringen og arbejdsmarkedspolitikken gennem den 20. århundrede var præget af *sporafhængighed*, der kan forklare både kontinuiteten såvel som reformerne, der over tid

blev gennemført på de to områder. Begrebet sporafhængighed betyder i politologisk forstand, at politiske institutioner er træge og ikke let lader sig forandre eller afvikle, når de først er blevet etableret. Det interessante er dog ikke at påpege sporafhængige institutioner, men derimod at påpege hvilke mekanismer, der fører til sporafhængighed. En omvej til at forstå begrebet går derfor via økonomisk teori, hvor begrebet blandt andet er brugt til at forklare den udbredte teknologikonservatisme, der kan observeres i mange virksomheder. Uanset at smartere teknologi er kommet på markedet, vil mange virksomheder vælge at holde fast i det produktionsapparat, de indledningsvist investerede i. Årsagen hertil er, at det er forbundet med store transaktionsomkostninger at skifte al apparatur og teknologi ud – omkostninger, der i realiteten bliver større for hvert år der går, fordi den tavse viden om produktionsapparatets anvendelse, der ophobes blandt medarbejderne, også øges år for år. Et andet illustrativt billede er det om den økonomiske væksts geografi. Når et økonomisk vækstcenter én gang er etableret, vil det nærmest med ekspotentiell styrke trække komplementære industrier og lønarbejdere til sig, hvorfor det bliver stadigt mere og mere usandsynligt, at det pågældende økonomiske center skulle flytte sig til en anden lokation. Kun voldsomme eksterne begivenheder som en krig, der ødelægger centeret, eller en naturressources udtømmning kan bryde sporet (Pierson, 2000).

Hvor den økonomiske teori altså forklarer sporafhængighed ud fra en optik om kortsigtet økonomisk rationalitet, kan sporafhængighed i politiske institutioner forklares ud fra en kortsigtet politisk rationalitet. Larsen og Andersen (2005, s. 34-38) har til støtte herfor vist, hvorledes ”universaliseringen” af den danske velfærdsstat var en nærmest selvforstærkende proces, der opstod i kølvandet på etableringen af de første velfærdsydelser som alderdomspensionen og arbejdsløshedsforsikringen. Mekanismen, de beskriver, er en vekselvirkning mellem socialdemokratiske og borgerlige interesser. Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen kæmpede for indførslen af sociale rettigheder til arbejderklassen. De borgerlige ønskede grundlæggende at begrænse socialstatens omfang, men kunne ikke, da rettighederne først var blevet etableret, rulle dem tilbage uden at blive straffet for det (i form af ikke at blive genvalgt eller risikere social uro). De borgerlige partier valgte derfor typisk den i egne øjne næstbedste løsning, nemlig at udstrække de nævnte velfærdsydelser til også at omfatte borgerlige vælgere, for derved at undgå at straffe de borgere, der opførte sig ”økonomisk ansvarligt”.

Udviklingen af dagpengesystemet går ikke denne analyse ram forbi. Som beskrevet blev a-kasserne dannet sidst i 1800-tallet med tilknytning til arbejderbevægelsen. Men reformen af 1907, som institutionaliserede den statssubventionerede model, blev gennemført af en Venstre-ledet regering, der via en statsligt medfinansieret arbejdsløshedsforsikring så en mulighed for at nedtone den militarisme, der prægede fagforeningernes egne kasser. Reformen, der sidst i 1960’erne øgede lighedsprincipperne for og adgangskriterierne til a-kasserne, blev til dels også gennemført under en borgerlig regering (RVK), ligesom ATB-ordningen og efterlønnen, hvor især sidstnævnte i særlig høj grad havde et universalistisk præg, blev gennemført med et borgerligt parti ved magten (Venstre var i perioden august 1978 til marts 1979 med i Anker Jørgensens regering). Denne dynamiske form for sporafhængighed kan altså forklare både forbedringerne af systemet, samt det, at flere og flere kunne få adgang til at tegne arbejdsløshedsforsikring og efterløn (f.eks. deltidsbeskæftigede, selvstændige, funktionærer med flere).

De begrænsninger og arbejdskrav, der undertiden også er blevet gennemført, kan også omfanges af sporafhængighedsperspektivet. For lige såvel som det var højre-venstre mekanismer, der fastslog og siden udbyggede dagpengesystemet, har der på tværs af de traditionelt regeringsbærende bærende partier (S, R, V og K) været konsensus om, at arbejdsløshedsforsikringssystemet skulle understøtte udviklingen på arbejdsmarkedet, dvs. bidrage til at bekæmpe ledigheden og øge beskæftigelsen. Dette princip har virket som en termostat, i den forstand at der i økonomiske opgangsperioder typisk er blevet indført stramninger (i form af forstærkede arbejds- og rådighedskrav), imens reglerne for adgangen til og opretholdelsen af dagpenge i nedgangsperioder er blevet slækket. Politikudviklingen har således været et langt slalomløb, der har fulgt konjunkturerne, men udsvingene fra side til side er altid sket omkring samme arbejdsløsheds- og arbejdsmarkedspolitiske spor.

Denne analyse kan således også indfange Nyrup-regeringernes arbejdsmarkedsreformer inklusive de stramninger af dagpengesystemet, som Nyrup foranstaltede. Flere af stramningerne under Nyrup var jo de facto en tilbagevenden til de regler, der gjaldt før den store arbejdsløshedskrise, der i store træk løb fra 1974 til 1994. Vi er tilbage ved en fireårig dagpengeperiode, ligesom vi er tilbage ved en lavere dækningsgrad og et 12-måneders arbejdskrav (Asmussen, 2008).

Øvrige sporafhængighedsskabende mekanismer hørende under den sociologisk variant af begrebet, så som traditioner og kutymmer, er også påpeget, og har ifølge Torfing (2004, s. 56-58) på det arbejdsmarkedspolitiske felt ligeledes en stor forklaringskraft. Det, at der har været tradition for at inddrage parterne i det lovforberedende arbejde såvel som på implementeringssiden, har ikke alene været med til at styrke organisationerne, men har også skabt forventninger om, at de fortsat ville blive taget i ed forud for politiske reformer. Og i og med parterne typisk har holdt hinanden fast på et "noget-for-noget" princip, har det i forbindelse med arbejdsmarkedspolitiske reformer ikke været muligt endsige italesat at gennemføre drastiske sporbrydende reformer. Der er blevet lagt til og trukket fra i små mængder alt efter det aktuelle styrkeforhold, og normen har været, at begge sider skulle sige god for det aftalte.

### **Afskedigelsesværnets fravær**

Ingen af ovenstående argumenter indfanger dog, hvorfor vi i Danmark aldrig tog livtag med de liberale hyr-fyr regler og udviklede et mere omfattende afskedigelsesværn, alene hvad der skete i det meste af Vesteuropa og i de øvrige skandinaviske lande i efterkrigsårene. De kan forklare dagpengesystemets og arbejdsmarkedspolitikens udvikling men ikke det fleksible arbejdsmarkeds beståen, der i lyset af den stærke arbejderbevægelse og socialdemokratisk regeringsansvar i mere end 2/3 af perioden 1924-2001 må betragtes som lidt af et paradoks.

Jensen (2007) har givet et interessant bud på en forklaring. I forbindelse med sin analyse, af hvorfor fagbevægelsen i Danmark advokerede for en organisering af arbejdsløshedsforsikringssystemet efter Ghent-principperne (det at a-kasserne organisatorisk er tilknyttet fagforeningerne), mener han også at kunne begrunde, hvorfor dansk fagbevægelse aldrig rigtig har haft en interesse i øget jobbeskyttelse. Forklaringen ligger i, at den danske fagbevægelse netop er en *fagbevægelse*, hvilket vil sige, at den først og fremmest

er kendetegnet ved et horisontalt organiseringsprincip – hvert fag sin fagforening. Dette står i modsætning til de vertikale organiseringsprincipper, der vandt frem i arbejderbevægelserne i f.eks. Italien, Holland og Tyskland, hvor den toneangivende organiseringsmåde var enten industriforbund, dvs. forbund der forener alle medarbejdere indenfor samme branche – uanset deres faglige kvalifikationsniveau, eller generelle fagforeninger, dvs. foreninger, der organiserer ufaglærte eller arbejdere med fælles ideologisk horisont (katolsk, kommunistisk eller syndikalistisk).

Valg af organiseringsmåde har nemlig betydning for den præferencedannelse, der efterfølgende finder sted i de etablerede forbund og foreninger. De horisontale organisationer vil kæmpe for netop deres fags position i hierarkiet af forskellige håndværksfag. Og derfor kæmper de horisontale organisationer, altså de fagligt afgrænsede fagforeninger, først og fremmest lønkamp, da lønnen er det mest tydelige bevis for status. Til lønkampen hører imidlertid også kampen for en ordentlig arbejdsløshedsforsikring, da arbejdsløse indenfor for faget ellers ville have interesse i (i realiteten være tvunget til) at underbyde overenskomsten. Og ved at organisere forsikringen selv opnår man tillige magt over arbejdsanvisningen og kan dermed presse arbejdsgiverne ved først og fremmest at allokere arbejdskraft til de i fagforeningens øjne gode arbejdsgivere. Den horisontale fagforening har til gengæld ikke nogen særlig interesse i at kæmpe for øget ansættelsesbeskyttelse. Hvis et medlem fyres og finder job på en anden virksomhed, vil han eller hun jo fortsat være tilknyttet fagforeningen, da denne jo organiserer arbejderne på tværs af de forskellige brancher og industrier. Ledighed medfører altså ikke partout medlemsafgang fra fagforeningen (Ibid, s. 54–55).

For industriforbundet eller de generelle forbund ser regnestykket anderledes ud. Industriforbundet organiserer forskellige typer af lønmodtagere, der er beskæftiget indenfor samme branche eller industri, og er derfor ikke på samme måde som den horisontale fagforening ensidigt optaget af lønkampen. Det, der snarere har betydning, er opbygningen af retfærdige lønskalaer baseret på kvalifikations- og senioritetsprincipper. Jo større anciennitet medlemmerne har akkumuleret, desto større er dog også medlemmernes potentielle tab i forbindelse med ledighed og jobskifte til en ny branche, hvor de så at sige skal starte fra *scratch*. Derfor vil industriforbundet i tillæg til opbygningen af interne hierarkier kæmpe for øget jobbeskyttelse – især for medlemmer med lang anciennitet. De arbejdsløse, derimod, vil industriforbundet ikke kære sig om. Den enkelte ledige kan potentielt ende med at finde job i en anden branche, der er organiseret af et andet forbund, hvorfor de lediges interesser ikke vil blive varetaget af arbejderbevægelsen under en industriforbundsstruktur. Og derfor vil arbejdsløshedsforsikringen også snarere være et statsligt anliggende, end noget arbejderbevægelsen vil have interesse i at organisere. Generelle forbund har ikke helt samme præferenceskabelsesproces som industriforbund. Men de organiserer typisk mange ufaglærte, der oftere end faglærte kastes ud i ledighed, og derfor vil også de arbejde for øget jobbeskyttelse (Ibid, s. 55–58).

Ifølge Jensen er det altså den danske fagbevægelses historiske organiseringsmåde, der kan forklare, hvorfor vi ikke som de fleste andre lande udviklede et mere omfattende afskedigelsesværn. Analysen er fascinerende, men må dog på visse punkter nuanceres. Ingen lande har haft entydige strukturer i forhold til arbejderbevægelsens organiseringsmåde, ligesom der er fundet ændringer sted over tid i flere lande. I Sverige gjaldt det ho-



risontale organiseringsprincip til langt op i 1960'erne, hvorefter flere industriforbund opstod. Det var dog også i samme periode, at krav om jobsikkerhed blev mere frekvente, men som vist tidligere kan disse krav føres tilbage til helt andre årsager end organiseringsprincipperne. I Danmark har vi med dannelsen af flere store forbund på lønmodtagersiden så småt også bevæget os væk fra det entydigt horisontale princip, dog uden at der af samme grund er taget tilløb til øget jobsikkerhed. Der synes fortsat blandt lønmodtagerorganisationerne at være konsensus om ikke at kæmpe for jobbevarelse, men om at slå for lønnen, for en bedre arbejdsmarkedspolitik og bedre dagpengedækning og endelig for mere efteruddannelse. På danske forhold har Jensens teori altså kun begrænset forklaringskraft, men virker dog plausibel i et historisk tilbageblik og også i forhold til de aktuelle diskussioner om flexicurity, der for tiden føres i de sydeuropæiske lande, hvor netop de vertikale industriforbund synes at være konceptets mest bitre modstandere.

En sidste tilføjelse kan være den, at fraværet af afskedigelsesværnet måske også skal forklares ud fra præferencedannelsen på arbejdsgiversiden. Den danske erhvervsstruktur er i modsætning til f.eks. den tyske og svenske i høj grad præget af mange små og mellemstore virksomheder. Små og mellemstore virksomheder har sværere ved at omstille sig via interne omrokeringer eller via arbejdstidsfleksibilitet og er derfor i højere grad afhængige af at kunne fyre folk. Af samme grund er det plausibelt, at de danske arbejdsgiverorganisationer historisk især har kæmpet for at bevare en lav grad af jobbeskyttelse.

## Flexicurity-modellen i det nye årtusind: Udvikling eller afvikling?

Vi er nu fremme ved kapitlets sidste diskussion, som tager fat der, hvor ovenstående historiefortælling blev afbrudt. Som bekendt løb timeglasset ud for Poul Nyrup Rasmussen den 20. november 2001. Valgnederlaget var historisk. Ikke bare blev Socialdemokratiet overhalet af Venstre som landets største parti. Før første gang i nyere tid kunne der dannes et flertal til højre og uden om Folketingets midte, det såkaldte VKO-flertal, der også i skrivende stund består – ca. otte år og to folketingsvalg senere.

Et relevant spørgsmål er derfor, hvorledes otte års rent borgerligt styre har påvirket den danske flexicurity-model? Som ovenfor vist har borgerlige regeringer i vid udstrækning været med til at udvikle modellen, som f.eks. i slutningen af 1960'erne, eller konservere den, som det skete under Schlüter. Fælles for de tidligere borgerlige regeringer var imidlertid, at de ikke kunne regere uden om midten i Folketinget. Det har den nuværende VK-regering kunnet, og derfor kan man antage, at politiske anslag af mere fundamental ideologisk karakter og med mere sporbrydende potentiale har kunnet finde sted.

Nedenstående analyse vil i høj grad bekræfte antagelsen. Med udgangspunkt i Streeck og Thelens (2005) begrebsapparat (og til dels også Jørgensens (2006, s. 63-72) anvendelse heraf) vil analysen illustrere de *institutionelle forandringer* og *forandringsmekanismer*, der er blevet iværksat under Anders Fogh Rasmussens regeringsperiode. Streeck og Thelens begrebsapparat er særlig velegnet, derved at det ikke som øvrige forandringsteorier alene identificerer policy- eller institutionelle forandringer ved abrupte sporbrud (som f.eks. True et al, 1999) eller paradigmatisk omvæltninger (som f.eks. Hall, 1993) men også som gradvise eller krybende processer, der i det små og langsomt –

men sikkert – ændrer politikken sigte og indhold markant. Sådanne processer har nemlig i særlig grad kendetegnet Anders Fogh Rasmussens regeringsperiode (bortset lige fra når man ser på udlændingepolitikken), og det helt bevidst. Fogh Rasmussen var tidligt klar over, at ”socialstaten” ikke kunne afvikles fra dag til dag, men kun ved ”de små skridts politik” akkompagneret af en kulturkamp, der diskursivt skulle udfordre den socialdemokratiske samfundsmodels indgroede selvfølgheder (Mortensen, 2008).

Streeck og Thelen oplister fem former for gradvise transformative processer: 1) *Displacement*, som kan oversættes til fortrængning eller udmanøvrering, og som først og fremmest vedrører diskursive og idémæssige skift, der foranlediges ved at vække gamle idéer til live eller ved at importere idéer fra andre lande, og som derfra udfordrer et gældende systems idéer og diskurser; 2) *Layering*, som Henning Jørgensen har oversat til formering (2006, s. 68–69), og som dækker over det fænomen, at nye institutioner eller organisationer vokser frem som supplement til en bestående institutionel struktur, men i kraft af den konkurrence, der opstår, også potentielt kan ende med at dræne de oprindelige institutioner for ressourcer; 3) *Drift*, som bedst kan oversættes til noget i retning af ”laden stå til”. I denne forandringsproces sker der ikke noget aktivt opgør med en eksisterende institution. Derimod afstås fra at foretage den nødvendige vedligeholdelse eller modernisering af institutionen, hvilket til sidst kan ende med at betyde, at institutionen ikke længere er tidssvarende. Her er altså tale om en bevidst form for ”ikke-politikførelse” eller passiv aggressivitet, der betyder, at en institution på den lange bane svækkes, ligesom en computer der ikke bliver opdateret; 4) *Conversion* er den fjerde gradvise forandringsproces og dækker over omlægningen af eksisterende institutioner, så de kan tjene nye politiske delmål og funktionaliteter. Efter en omlægning består altså institutionen, men den har en anderledes virkemåde end tidligere; 5) *Exhaustion* er den femte og sidste intenderet inkrementelle forandringsproces. Jørgensen oversætter lidt kreativt denne til udtømmning (Ibid, s. 69–70). Begrebet dækker over det, at en institution udpines eller gradvist tømmes for indhold, så en fuldstændig afvikling på et senere tidspunkt fremstår som det mest ”naturlige” valg. Fælles for dem alle er, at de har en vis inkubationstid, hvilket politisk kan tjene det formål, at liste politikforandringer, der via gængse politikprocesser ikke ville kunne finde opbakning, ind ”ad bagdøren”.

Vi skal i det følgende ikke gå ind i alle fem varianter, selvom det ganske givet kunne gøres med lethed, men kun de sidste fire og det i en lidt anden rækkefølge end den præsenterede.

### **Omlægning: Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik**

De først søsatte og mest tydelige åretag mod et kursskifte væk fra flexicurity-modellen kom nemlig med reformen *Flere i arbejde* fra 2003, der indeholdt en række *omlægninger* af især den aktive arbejdsmarkedspolitik og kontanthjælpssystemet. Hvor politikken tidligere primat havde været behovsorienteret aktivering, blev det nye mantra ”hurtigst muligt i arbejde”, hvorfor det siger sig selv, at længerevarende opkvalificeringsforløb ikke længere skulle prioriteres. Øget adfærdskontrol krydret med økonomiske incitamenter var de nye kernelementer i beskæftigelsespolitikken (læg mærke til det diskursive skifte fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik) instrumentarium (Jørgensen, 2008).

Af konkrete ting indførtes for det første et nyt individuelt kontaktforsøg for ledige, hvor fokus på aktiveringsmuligheder blev nedprioriteret til fordel for regelmæssig kontakt og kontrol med lediges søgeadfærd. Den individuelle handlingsplan ændredes i den forbindelse til en ”jobplan”, imens antallet af mulige aktiveringstilbud blev indskrænket til reelt tre foranstaltninger: 1) vejledning og opkvalificering, der består af jobsøgningskurser eller andre kurser af kortere varighed, 2) virksomhedspraktik (uden løn) og 3) ansættelse med løntilskud, der i mange tilfælde heller ikke medfører øget indtægt for den ledige. Dernæst strammedes vilkårene for gruppen af kontanthjælpsmodtagere, der modsat de dagpengeforsikrede ikke bare blev konfronteret med skrappe rådighedskrav men også fik udsigt til pekuniære sanktioner ved længerevarende ledighedsforløb. Parallelt med *Flere i arbejde*-reformens tiltag enedes det nye flertal også om en ny integrationspolitik, der drejede på incitamentsskruen overfor personer indvandret til Danmark efter 1. juli 2002. Personer i denne gruppe, såvel som danskere der vender hjem efter et længere udlandsophold, der er ude af stand til at forsørge sig selv, kan således ikke længere modtage kontanthjælp men må i stedet tage til takke med enten introduktionsydelse eller start-hjælp, der trods de positivt klingende navne er ydelser på langt lavere niveauer end kontanthjælpen.

Efter et langt kommissionsarbejde, der fik sat fremtidens ældrebyrde og arbejdskraftmangel på dagsordenen, fik vi i 2006 *Velfærdsforliget*, der tilføjede en række nye omlægninger i forhold til flexicurity-modellens institutioner. Disse gik dog ikke entydigt i retning af *work first*-paradigmet, men indeholdt, som et fint symptom på at der forud var gået et intenst slagsmål mellem regeringen, DF og oppositionen, lidt af hvert. Mest opmærksomhed fik vedtagelsen af en ny efterlønsmodel, selvom ændringen ingenlunde var så drastisk som den i 1998. Det nye er et beregningsprincip, der skal udskyde tilbagetrækningsalderen i takt med at middellevetiden stiger – dog først med virkning fra 2017! Af større relevans i kontekst af denne afhandling kom med forliget nye stramninger af rådighedsreglerne herunder en internetbaseret rådighedskontrol af ledige. Portalen [www.jobnet.dk](http://www.jobnet.dk) er i dag således en af de foranstaltninger, der skal sikre, at ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet, og at der udløses sanktioner, hvis de ikke gør det. Med *Velfærdsforliget* fik også a-kasserne i opdrag at føre kontrol med de lediges overholdelse af rådighedsforpligtelsen. En opgave kasserne også havde før lovændringerne i slutningen af 1960’erne, og som dengang som nu er blevet kritiseret med det argument, at en serviceorganisation ikke på én og samme tid både kan være advokat og bussemand overfor sine egne (Jørgensen, 2007, s. 21-24)

Siden *Velfærdsforliget* er der foretaget en række yderligere stramninger, der kulminerede i sommeren/efteråret 2008, hvor regeringen som tidligere bemærket i forbindelse med arbejdsmarkedskommissionens udspil forsøgte at forkorte dagpengeperioden fra fire til to år. Lige præcis denne øvelse lykkedes dog ikke, men det gjorde til gengæld øvelserne med at forringe ordningen vedrørende supplerende dagpenge, fremrykke aktiveringsforpligtelsen og skærpe rådighedsreglerne igen, igen. Kravet om at ledige skal søge mindst fire jobs om ugen er i mellemtiden (efter pres fra arbejdsgiverne, der var ved at drukne i proforma ansøgninger) trukket tilbage, men nu afløst af nye og mere kvalitative

krav til a-kassernes rådighedskontrol<sup>23</sup>, der i princippet dog også må ses som en skærpe af politikken om end af en lidt anden karakter end ”fire jobs om ugen”.

Endelig er der foretaget organisatoriske omlægninger i arbejdsmarkedsforvaltningen, der i metaforiske termer er blevet karakteriseret som et skifte fra den lærende til den ”maskinbureaukratiske” organisation (Seemann og Breidahl, 2009). Nye funktionsopdelinger af ansatte i jobcentre og fokus på centralt udstukne mål og benchmarks frem for lokalt tilpassede løsninger er grundtræk i dagens arbejdsmarkedsforvaltning. Dertil kommer, hvad der er beskrevet som en ”afprofessionalisering” af socialrådgivere og andre i frontlinjen, der tidligere i stor udstrækning havde mulighed for at udøve individuelle skøn i betjeningen af de arbejdsløse, men som nu skal udføre deres arbejde jævnfør skabeloner og tjeklister. Et arbejde der endvidere i så stort mål skal dokumenteres, at det konsumerer en betydelig del af den tid, der i princippet skulle bruges på borgerkontakt.

### **Regeringens passivt aggressive politik vis-a-vis dagpengesystemet**

At institutioner er forandret via ”laden stå til” er mest tydeligt ved et kig på dagpengesystemet. Som redegjort for ovenfor blev dagpengedækningen tilbage i slut-1960’erne fastsat til 90 procent af den lediges tidligere lønindkomst dog med et nominelt loft, der skulle sikre, at direktører med millionlønninger ikke kunne hæve flere hundrede tusinde kroner i dagpenge. I begyndelsen af 1980’erne fastfrøs Schlüters regering det nominelle dagpengeloft (Pedersen, 2007, s. 88), hvilket dog skete samtidig med en række indkomstpolitiske ingreb, der skulle begrænse de offentlige udgifters himmelflugt (Asmussen, 2007, s. 90–91). De arbejdsløse var altså dengang ikke de eneste, der skulle holde for.

Fra 1986 blev det nominelle dagpengeloft igen fremskrevet, men fra 1990 imidlertid kun som foreskrevet i satsreguleringsloven, hvilket betyder, at loftet ikke opjusteres med samme takt som lønstigningstakten. F.eks. hedder det, at fremskrivningsprocenten skal være 0,3 procent lavere end lønudviklingen. Dernæst er der den faktor, at udregningen af lønudviklingen foretages på en sådan måde, at tallet bliver lavere end den reelle udvikling i timefortjenesten, blandt andet fordi de arbejdsgiverbetalte pensionsbidrag ikke medtages. Samlet set betyder satsreguleringsloven, at kompensationsgraden for arbejdsløshedsforsikrede har været støt faldende i de senere år – fra i gennemsnit ca. 52 procent i 1998 til 47 procent i 2007 (Ugebrevet A4, 15. september 2008).

En udvikling, der er sket parallelt med den faldende kompensationsgrad, er, at et faldende antal danskere lader sig forsikre mod arbejdsløshed. I 1995 stod mere end fire ud af fem danskere i en a-kasse, hvilket i dag kun modsvares af ca. 70 procent (Politiken, 17. januar 2009). At der er sammenhæng mellem kompensations- og dækningsgrad er ikke belyst empirisk, men må siges at være plausibelt. Dertil kommer givet, at de seneste års højkonjunktur har indprentet mange med en følelse af, at arbejdsløshed er et fænomen, der hører fortiden til. Konsekvenserne heraf kan observeres i dag, godt et år efter af at den finansielle krise brød ud. Mange af de afskedigede, der ikke forsikrede sig mod ledighed, har lige pludselig intet forsørgelsesgrundlag. Man har nemlig ikke ret til kontanthjælp, hvis man f.eks. har ægtefælle med indtægt eller har formue, hvilket som det mange

---

<sup>23</sup> For en mere præcis beskrivelse af de gældende regler se pressemeddelelsen ”Nye retningslinjer afløser ”4 jobs om ugen” på [www.bm.dk](http://www.bm.dk) → Pressemeddelelser.

er ubekendt også gælder friværdier i f.eks. bil, motorcykel eller sommerhus<sup>24</sup>. AE-rådet har beregnet, at 6 ud af 10 af de ikke-forsikrede lønmodtagere (hvilket svarer til ca. 275.000 personer), ikke har ret til kontanthjælp i tilfælde af ledighed (AE-rådet, 2009).

VK-regeringen har ved flere lejligheder strammet reglerne for supplerende dagpenge. Forsøg på at nedsætte den normale dagpengeydelse eller forkorte dagperioden er gjort men indtil videre uden held. Ovenstående viser dog, at der på grund af *hands off*-politikken alligevel sker forringelser, der på sigt kan føre til ret vidtgående institutionelle forandringer. Det er f.eks. set på pensionsområdet herhjemme og i det amerikanske sundhedssystem, hvor udhulinger langsomt men sikkert skabte grobund for nye og privatbase-rede ordningers fremvækst. Knopskydninger til et nyt og mere differentieret arbejdsløshedsforsikringssystem ses faktisk allerede, i det private tillæggsforsikringer såvel som helt alternative forsikringsmodeller i dag udbydes af forskellige firmaer<sup>25</sup>.

Det hævdes ikke her, at den nuværende VK-regering er eneansvarlig for udviklingen. Men den har videreført "laden stå til"-politikken til et punkt, hvor det er helt tydeligt, at dagpengesystemet ikke længere kan opfylde det tryghedsbehov, som arbejdsmarkedsmodellen fordrer.

### **Formering: Udlicitering og kommunalisering af beskæftigelsespolitikken**

Af institutionelle formeringer i kontekst af flexicurity-modellens organisatoriske forankring gennemført under VK-regeringen kan nævnes to hovedelementer: 1) Inddragelsen af "andre aktører", der de facto dækker over en delvis udlicitering af selve aktiveringsforløbene af de ledige til private firmaer, og 2) kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen, der, skåret som to pølseskiver, blev en landsdækkende realitet per 1. august 2009, og som flytter hele ansvaret for at aktivere de forsikrede ledige såvel som dele af dagpengefinansieringen fra staten over på kommunerne.

Inddragelsen af andre aktører sattes i gang efter hollandsk forbillede og var et element i *Flere i arbejde*-reformen. Fra vedtagelsen af denne skulle AF-regionerne udbyde en del (mindst 15 procent) af afklarings- og aktiveringsforløbene af de forsikrede ledige til andre aktører. For kommunerne gjaldt det lokale selvstyre fortsat, så hvad angår de ikke-forsikrede ledige var der ikke på samme måde sat en mindstegrænse op for udliciteringens omfang (Bredgaard og Larsen, 2006, s. 58-60). De andre aktører, som oftest har været private konsulentfirmaer (i 2005 sad disse på ca. 60 procent af markedet), skulle vælges på baggrund af udbudsrunder, hvilket naturligvis skabte stor gennemskuelse i forhold til beløbsfastsættelsen men også medvirkede til at presse priserne ned. Dette betød igen, at de private udbydere, der blev entreret med, ikke havde noget særligt incitament til at igangsætte dyre uddannelsesaktiviteter. Tværtimod. Som oftest har aktivering i privat regi derfor haft karakter af hjælp-til-selvhelp kurser, hvor de ledige har pligt til fremmøde men ikke desto mindre bliver spist af med selvfølgeligheder om cv-udarbejdelse og skrivning af uopfordrede ansøgninger med mere (Ibid., s. 197-203). Til tider har aktiveringsaktiviteterne været af en sådan karakter, så det minder om decideret ydmygelse af arbejdsløse. Et eksempel er "abeburet". Foranlediget af mantraet, "hvis ar-

<sup>24</sup> Se [www.adir.dk](http://www.adir.dk) → Borger → Kontanthjælp for en gennemgang af reglerne for kontanthjælp.

<sup>25</sup> Se f.eks. Frie Funktionærers tilbud om lønsikring, der giver op til næsten dobbelt så god dækning som den statsligt subventionerede arbejdsløshedsforsikring på [www.f-f.dk](http://www.f-f.dk).

bejdsgiverne ikke vil komme til de ledige, kan de ledige jo komme til arbejdsgivere”, fandt en anden aktør på, at genne samtlige ”forløb” ind i en bus, der så kørte rundt på må og få og besøgte virksomheder, hvilket gav arbejdsgiverne mulighed for ved selvsyn at kigge lidt på ”varerne” (Berlingske Tidende, 8. april 2009). Det skal dog retfærdigvis nævnes, at forfatteren også har hørt om positive eksempler, f.eks. fra virksomheden Mercuri Urval, hvor en ledig cand.mag. i engelsk og et eller andet betydningsløst sprog fik betalt et nyt og relevant sidefag, hvilket gav ham fornyet mulighed for at finde job som gymnasielærer.

Formering 2 igangsattes med strukturreformen, der fra 2007 sammensmeltede det statslige AF med de kommunale arbejdsmarkedsforvaltninger til 91 jobcentre. Der var dog til at begynde med kun tale om en forberedende manøvre, i det de to systemer i 77 af tilfældene substantielt forblev adskilte til trods for, at de var rykket ind på samme adresse. Denne midlertidige løsning holdt dog kun i knap to år, for som ”en tyv om natten” valgte regeringen og Dansk Folkeparti som led i finanslovsaftalen for 2009 at foretage den endelige kommunalisering og altså give ansvaret for de forsikrede ledige videre til kommunerne (Klitgaard og Christiansen, 2009). Dermed er der i princippet sket en forvaltningsmæssig eksplosion i det én statslig arbejdsmarkedsforvaltning er blevet til 91 kommunale forvaltninger, når vi altså taler om varetagelsen af de forsikrede arbejdsløses ledighedsforløb, samtidig med at aftalen lægger op til, at der skal mere tryk på udliciteringen af kontaktførelse og aktivering. Fra at vi har haft ét samlet system med ansvaret for de forsikrede ledige, er der siden 2001 sket en ansvarsforflyttelse til mere end 250 forskellige aktører (grov sammentælling af antallet af jobcentre og antallet af ”andre aktører”).

Det er blevet diskuteret flittigt i forskerkredse, hvad regeringens motiv med kommunaliseringsstrategien egentlig er. I en tid med kraftigt stigende ledighed og derfor en stærkt opgavebelastet arbejdsmarkedsforvaltning giver det ikke god mening, oveni at introducere organisatoriske omlægninger. Derudover er der den historisk begrundede kritik, som går på, at 91 forskellige kommuner, der fører 91 forskellige politikker, er stærkt uhensigtsmæssigt på et arbejdsmarked, der geografisk set stort set fungerer som ét marked. I forlængelse heraf giver det derfor heller ikke mening, at kommunerne er overladt med et økonomisk incitament til kun at tage sig af sine egne ledige. Endelig er der det problem, at små kommuner, hvori der ligger store virksomheder, helt uretfærdigt vil kunne blive ramt økonomisk og i princippet være nødt til at skære i den offentlige service for at kunne udbetale dagpenge (Nørgaard, 2009).

Det er i debatten blevet nævnt, at beskæftigelsesministeriet længe har haft interesse i at kommunalisere arbejdsmarkedsforvaltningen, fordi der med et ekstra forvaltningsled skabes en afleder for meget af den hyppige kritik af arbejdsmarkedspolitikken, der i det statslige system altid faldt tilbage på ministeren. Et andet motiv kan være, at regeringen forsøger at realisere sit ønske om én gang for alle, at svække parternes – første og fremmest LO's – indflydelse på beskæftigelsespolitikken. Som gennemgået ovenfor har parterne typisk siddet med ved bordet under politiske forhandlinger om reformer af arbejdsmarkedspolitikken, ligesom de særligt i 1990'erne også fik en rolle i implementeringsleddet via de lokale og regionale arbejdsmarkedsråd. På det kommunale niveau er der ikke samme tradition korporativt styre, hvorfor der med decentraliseringen altså de facto

sker en afmægtiggørelse af parterne, når beslutningerne vedrørende politikken skal træffes af de 91 kommuner og ikke på Christiansborg (Klitgaard og Christiansen, 2009).

### **Udtømning af de korporative organer**

Dette fører frem til den sidste delanalyse af VK-regeringens beskæftigelsespolitik. Den afsporing, der med kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen sker af parterne, begyndte nemlig allerede med strukturreformens sammensmeltning af AF og de kommunale arbejdsmarkedskontorer til nye jobcentre. I samme forbindelse blev de regionale og lokale arbejdsmarkedsråd nemlig omkonverteret til lokale beskæftigelsesråd, der i modsætning til førstnævnte ikke har beslutningskompetence men kun en rådgivende funktion. At der i rådene stadig hersker en opfattelse af, at man har indflydelse på politikken udformning lokalt, modsvares dog af de kommunale jobcentercheferes udsagn. Langt hen ad vejen er det sidstnævntes opfattelse, at parterne i det nye system ingen magt har (Larsen, 2009).

Således er der på flere punkter sket en udtømning af de korporative institutioner, der givetvis skyldes regeringens ønske om en mere entydig beskæftigelsespolitik. LO-fagbevægelsen har på flere punkter været imod de beskæftigelsespolitiske tiltag gennemført i VKO-flertallets tid og har via deres indflydelseskanaler forsøgt at "blødgøre" politikken. Særligt har man kæmpet for at tilbagerulle flere af de besværlige rådighedsregler, for optagelsen af flere voksenlærlinge samt for flere lokale uddannelsesinitiativer. Mulighederne for fortsat at udøve indflydelse herpå er nu stort set udfasede.

At flere udtømminger af korporative organer er i vente, har debatten om kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen også luftet. Som beskrevet i *Weekendavisen* (6. februar 2009) sættes der med overdragelsen af ansvaret for dagpengefinansieringen til kommunerne en mekanisme i gang, der på sigt kan tænkes at ville true det a-kassesystem, vi kender i dag. Forklaringen herpå er, at det nye system, med én instans der betaler og udfører (kommunerne), og en anden instans der administrerer og kontrollerer (a-kasserne), simpelthen er selvmodsigende. Eftersom det jo er kommunerne, der skal betale (en del af) dagpengene, er det klart, at det også er kommunerne, der har størst interesse i at sikre, at de ledige hurtigst muligt kommer i job igen. Og derfor vil kommunerne have en helt naturlig interesse i at foretage de rådighedsvurderinger, der i dag ligger hos a-kasserne. Af selv samme årsag vil de naturligvis også gerne overtage de administrative opgaver vedrørende dagpengeudbetaling, da de således selv får det stærkeste sanktionsvåben i hånden. Denne forventede udvikling ligger helt på linje med det politiksyn, der i øvrigt har gennemsyret de sidste otte års politik, med mere vægt på pisk og adfærdskontrol end information og opkvalificering, hvorfor det også ligger lige for, at regeringen vil se positivt på et kommunalt krav om at a-kasserne afvikles. At fjerne de "politikblødgørende" led er dog sandsynligvis ikke det eneste perspektiv reformen har.

Afvikles a-kasserne til fordel for et fuldstændigt kommunalt system, mister fagbevægelsen med et slag en af sine vigtigste rekrutteringskanaler. Som det er underbygget flere steder (f.eks. af Scruggs (2002) og Bild et al (2007)) er der en tæt sammenhæng mellem opslutningen til fagbevægelsen og måden arbejdsløshedsforsikringssystemet er organiseret på. Lande med det såkaldte Ghent-system (altså hvor a-kasser og fagforeninger lever en slags fætter-kusine forhold), det være sig Belgien, Danmark, Finland og Sve-

rige, har i efterkrigsårene oplevet en betydelig større opslutning bag fagbevægelserne end tilfældet har været i de øvrige OECD-lande. Trenden har til og med de sene 1990'ere faktisk været, at fagbevægelserne i Ghent-landene øgede deres medlemsandele, imens det modsatte var tilfældet i de øvrige lande. Uden a-kasserne har fagbevægelsen altså udsigt til at få endnu sværere ved at rekruttere medlemmer. Og en svækket fagbevægelse vil alt andet lige være lig med en mere markedsdomineret, individualiseret og fleksibel løndannelse end den vi kender i dag, ligesom kampen for øvrige lønmodtagerrettigheder også vil blive svækket – helt i tråd med den filosofi som f.eks. CEPOS og andre nyliberale aktører plæderer for.

## Sammenfatning

I politologisk forstand er der således i løbet af nuværende den borgerlige regeringsperiode sket et klart sporskifte på to af de politikområder, som har været helt centrale for flexicurity-modellen, nemlig den sociale sikring af ledige og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Kun det fleksible arbejdsmarked består fortsat som før, men kan, som det er vist i dette kapitel, også blive sat under pres, såfremt eroderingen af de øvrige institutioner fortsætter. Sporskiftet har dog ikke indfundet sig som et abrupt skifte men er blevet gelejdet af en række mindre iøjefaldende transformative processer, der ikke desto mindre i løbet af en otteårig periode må siges markant at have ændret det gældende politiksyn såvel som den politik, der materielt får konsekvenser for borgerne.

Fra at vi i næsten 100 år, fra 1907 og frem til det nye årtusinde, havde en model, der balancerede imellem rettigheder og pligter, har vi nu en model, hvor pligtaspektet er blevet det klart dominerende. Nogle forskere vil dog hævde, at sporskiftet indtraf allerede under Nyrup Rasmussens regeringsperiode, fordi det var her den aktive arbejdsmarkedspolitik for alvor fik sit gennemslag (Torfing, 2004). Dette er i en vis forstand korrekt, men samtidig kan man sige, at det politiksyn, der lå bag 1990'ernes reformer, ikke i det lange historiske perspektiv var en nyskabelse. Som det sås i den historiske gennemgang, har lediges rettigheder og pligter bølget frem og tilbage i takt med de konjunkturrelle udsving, men de langsigtede mål har altid været at opfylde ønskerne om social tryghed og fuld og bæredygtig beskæftigelse. I dag er disse mål tydeligvis ændret. Sigtet synes nu først og fremmest at være, at øge arbejdsudbuddet via økonomiske incitamenter og truselseffekter og at nedbringe antallet af personer på offentlige overførsler. Argumentet, om at det egentlige sporskifte er sket i indeværende årti, og ikke i 1990'erne, støttes også af den udtømning og udfordring, der er sket af arbejdsmarkedets parter rolle på området. Nok blev parterne marginaliseret i forbindelse med centrale forhandlinger under Nyrup, men samtidig fik de nye roller i arbejdsmarkedspolitikken implementeringsled. Under VK-regeringen i det nye årtusinde har tilgangen til samarbejdet med parterne været at begrænse deres indflydelse snarere end at ændre den. Tilmed har man gennemført en række reformer, der på sigt kan true fagforeningerne på deres eksistensgrundlag.

I forhold til Bredgaard og Larsens (2006) velkendte model over forskellige arbejdsmarkedspolitiske spor kan det således konkluderes, at dansk arbejdsløsheds- og arbejdsmarkedspolitik har flyttet sig fra sin vekslen mellem socialsikringssporet og arbejdsmarkedsskifteintegrationssporet i retning af hvad de betegner som et socialt disciplineringspor (se næste side).



*Tabel 3.10: Problem- og politiksyn i forskellige arbejdsmarkedspolitiske spor*

	Passivlinjen	Aktivlinjerne	
<i>Sporstrategi</i>	Social sikring	Arbejdsmarkedsintegration	Social disciplinering
<i>Problemidentifikation</i>	Ledighed og indkomstbortfald	Strukturel ledighed (kompetencegab mellem udbuds- og efterspørgselssiden)	Manglende økonomiske incitamenter og egenmotivation
<i>Løsningsmodeller</i>	Generøse og langvarige offentlige ydelser	Opkvalificering, uddannelsesstilbud og orlovsmuligheder	Lavere sociale ydelser alternativt skrappe rådighedskrav, hyppige kontrolforanstaltninger, "kolbøtteaktivering" og stærkere sanktionsmuligheder
<i>Implementeringsmåder</i>	Offentligt bureaukрати	Læring og koordination i decentrale netværk	<i>New public management</i> -metoder, f.eks. udlicitering, "kontraktualisering" og <i>performance management</i>
<i>Vigtigste aktører</i>	Staten og a-kasserne	Staten og arbejdsmarkedets parter	Kommuner og private firmaer
<i>Motivationsdimensioner for de ledige</i>	Ingen	Tilskyndelser, assistance, vejledning, "ret og pligt"	Trusler, kontrol og straf
<i>Delmål for de ledige</i>	Forbedre forbrugsmuligheder	Forbedre kompetencer og arbejdsevne	Sikre at ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet
<i>Arbejdsmarkedspolitisk komplementaritet til den økonomiske politik</i>	Understøttelse af den aggregerede efterspørgsel	Forbedring af arbejdsudbuddet og optimering af matchningsprocesserne på arbejdsmarkedet	Forøgelse af arbejdsudbuddet
<i>Slutmål</i>	Social tryghed	Fuld og bæredygtig beskæftigelse	Færre på overførselsindkomst

Kilde: Bredgaard og Larsen (2007) samt egne tilføjelser.

## Referencer

- AE-rådet (2009) *Langt flere mænd end kvinder står uden økonomisk sikkerhedsnet*, København: AE-rådet.
- Albæk, K. (2005) "Fleksibilitet og sikkerhed – overvejelser om dansk arbejdsmarkedspolitik" i Beskæftigelsesministeriet: *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet, s. 101-142.
- Algan, Y. and P. Cahuc (2006) "Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?", IZA Discussion Paper, No. 1928.
- Andersen, S.K. (2005) "Kollektive overenskomster of flexicurity" i *Økonomi og Politik*, Vol. 78, No. 4, s. 72-83.
- Asmussen, B. (2007) *Drivkræfter bag den økonomiske politik 1974–1994*, Ph.d.-serien ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, No. 3.
- Andersen, T. og M. Svarer (2007) "Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark" i *CESifo Economic Studies*, vol. 53, no. 3, s. 389-429.
- Bild, T., E. Caraker, H. Jørgensen, M. Lassen, R.J. Møberg og S. Scheuer (2007) *Arbejdsliv og politik – signalement af lønmodtagere i det 21. århundrede*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Blache, G. (2008) "Active Labour Market Policies in Denmark: A Comparative Analysis of Post-Programme Effects", præsenteret på CARMAs 25-års jubilæumskonference, 9. og 10. oktober 2008, Aalborg Universitet.
- Boone, J. and J. van Ours (2004) "Effective Active Labour Market Policies", CEPR Discussion Paper, No. 4707.
- Boone, J., A. Sadrieh and J. van Ours (2004) "Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behaviour", CEPR Discussion Paper, No. 4298.
- Bredgaard, T. og F. Larsen (2006) *Udlitteringen af beskæftigelsespolitikken*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bredgaard, T., F. Larsen og P.K. Madsen (2005) "Det fleksible danske arbejdsmarked – en forskningsoversigt" i Beskæftigelsesministeriet: *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet, s. 15-100.
- Campbell, J.L. og O.K. Pedersen (2006) "Danmarks institutionelle konkurrenceevne" i *Økonomi og Politik*, Vol. 79, No. 1, s. 3-19.

Caraker, E. (2007) *Industriarbejde mellem tradition og forandring – om interesser og læreprocesser blandt danske industriarbejdere*, Ph.d.-serien ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, No. 4.

CO-industri og Dansk Industri (2007) *Industriens Overenskomst 2007-2010..*

Due, J., J.S. Madsen og C.S. Jensen (1993) *Den danske Model: En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, J. og J.S. Madsen (2006) *Fra storkonflikt til barselsfond: Den danske model under afvikling eller fornyelse?*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Esping-Andersen, G. (1990) *Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, UK: Polity.

Estevez-Abe, M., T. Iversen and D. Soskice (2001) "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State" i Hall, P.A. and D. Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press, s. 145-183.

Finansministeriet (2003) "Aftaler om Finansloven for 2004", København: Finansministeriet.

Gangl, M. (2006) "Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities" i *American Sociological Review*, vol. 71, no. 6, s. 986-1013.

Hall, P.A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" in *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, s. 275-296.

Hall, P.A. and D. Soskice, eds. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press.

Hedborg, H. och R. Meidner (1984) *Folkhemsmodellen*, Borås: Rabén & Sjögren.

Hendeliowitz, J. (2003) "Decentralisering og regionalisering" i P.K. Madsen og L. Pedersen (red.) *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, Forskningsrapport no. 03:13, Socialforskningsinstituttet, s. 28-53.

Ibsen, F. og J. Stamhus (1993) *Decentral lønfastsættelse – en virksomhedsundersøgelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Ibsen, F. og J.F. Christensen (2001) *Løn som fortjent? Nye lønformer i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Ilsøe, A. (2006) "Flexicurity på virksomheden. En sammenlignende analyse af reguleringen af arbejdstids fleksibilitet på danske og tyske industrivirksomheder", Forskningsnotat nr. 69, København: FAOS, Sociologisk Institut.

Jensen, P.H. (1990) *Den svenske model – forudsætninger, funktionsmåder og fremtidsudsigter. En historisk analyse af svensk arbejds- og beskæftigelsespolitik. Del 2 – fra 1960 til slutningen af 1970'erne*, Arbejdspapir nr. 9-1990, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Jensen, P.H. (2007) ”Grundlæggelsen af det danske arbejdsløshedsforsikringssystem i komparativ belysning” i Pedersen, J.H og A. Huulgaard (red.) *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007 – udvikling og perspektiver*, København: Arbejdsdirektoratet, s. 33-66.

Jørgensen, H. (2000) ”Septemberforliget – krudt til mere end 100 år?” i Ibsen, F. og S. Scheuer (red.) *Septemberforliget og det 21. århundrede. Historiske perspektiver og fremtidens dilemmaer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 9-22.

Jørgensen, H. (2006) *Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse – innovation eller trussel mod dansk ”Flexicurity”?*, København: LO & FTF.

Jørgensen, H. (2007) ””Vingernes tryghed” og revision af arbejdsmarkedspolitikken – Den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark siden 1993/94 og den nye svenske regerings initiativer set i lyset heraf”, Rapport til TCO Stockholm.

Jørgensen, H. (2008) ”Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle?” i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, Vol. 10, No. 3, s. 8-23.

Klitgaard, M. og P.M. Christiansen (2009) ”Som en tyv om natten. Etableringen af den enstrengede arbejdsmarkedsforvaltning”. Under publicering i *Samfundsøkonomen*.

Kluve, J. (2006) ”The Effectiveness of European Active Labour Market Policy”, IZA Discussion Paper, No. 2018.

Lalive, R., J. van Ours and J. Zweimüller (2002) ”The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment”. CentER Discussion Paper, No. 19, Tilburg University.

Larsen, C.A. og J.G. Andersen (2004) *Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Magtudredningen, Århus: Aarhus universitetsforlag.

Larsen, C.A. (2008) ”The Institutional Logic of Welfare Attitudes – How Welfare Regimes Influence Public Support” i *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 2, s. s. 145-168.

Larsen, C.A. og J.G. Andersen (2004) *Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Magtudredningen, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Larsen, F., N. Abildgaard, T. Bredgaard og L. Dalsgaard (2002) ”Kommunal aktiveringspolitik: Strategier og organisering” i Jørgensen, H., T. Bredgaard, L. Dalsgaard og F. Larsen (red.) *Arbejde og politik: Undervejs med CARMA*, CARMA årbog 2002.

Larsen, F. (2009) *Kommunal beskæftigelsespolitik - kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi*, København: Frydenlund Academic.

Lyktoft, M. (2006) *Den danske model – en europæisk succeshistorie*, København: Arbejderbevægelsens erhvervsråd.

Madsen, P.K. (2005) "The Danish Road to 'Flexicurity': Where are we, and how did we get there?" i Bredgaard, T and F. Larsen (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, s. 269-290.

Madsen, P.K. (2006) "How Can it possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State" in Campbell, J.L., P.A. Hall and O.K. Pedersen (eds.) *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, London: McGill-Queen's University Press, s. 321-355.

Mortensen, H. (2008) *Tid til forvandling – Venstres vej til magten*, København: Gyldendal.

Navrbjerg, S.E. (1999) *Nye arbejdsorganiseringer, fleksibilitet og decentralisering – et sociologisk case-studie af fem industrivirksomheders organisering og samarbejdsforhold*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Navrbjerg, S.E., M. Nordestgaard og J. Due (2001) *Fremtidens overenskomster i decentraliseringens tegn – En historisk analyse af udviklingen i Industriens overenskomster i perioden 1902 – 2004 med særligt fokus på tillidsrepræsentantens rolle*, København: CO-industri.

Nyberg, M. (2005) *kapitalen.com. Myten om det postindustrielle paradis*, København: Tiderne Skifter.

Nørgaard, A.S. (2009) "Arbejdsløshedsforsikring mellem incitament og socialsikring", Responsum om finansieringen af arbejdsløshedsdagpenge i anledning af udkast til lovforslag af 17. februar 2009, jf. lovforslagets §1 nr. 11 og § 13. Forventes publiceret i *Samfundsøkonomen*, no. 5, 2009.

OECD (2004) *Employment Outlook*, Paris: OECD.

OECD (2006) *Employment Outlook*, Paris: OECD.

OECD (2007) *Employment Outlook*, Paris: OECD.

Pedersen, J.H. (2007) "Et rids af udviklingen i det danske arbejdsløshedsforsikringssystem fra 1907 til 2007 – belyst ved centrale lovinitiativer og beslutninger" i Pedersen, J.H og A. Huulgaard (red.) *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007 – udvikling og perspektiver*, København: Arbejdsdirektoratet, s. 67-104.

Pierson, P. (2000) "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics" i *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, s. 251-267.

Rosdahl, A. (2003) "Lediges understøttelsesperiode" i P.K. Madsen og L. Pedersen (red.) *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, Forskningsrapport no. 03:13, Socialforskningsinstituttet, s. 100-135.

Rosholm, M. og M. Svarer (2004) "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Policies", IZA Discussion Paper, No. 1300.

Scruggs, L. (2002) "The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970-1996" I *Political Research Quarterly*, Vol. 55, No. 2, s. 275-297.

Seemann J. og K. Breidahl (2009) "Jobcentret som organisatorisk fænomen". Under publicering i *Samfundsøkonomen*.

Schmid, G. and B. Reissert (1991) "On the Institutional Conditions of Effective Labour Market Policies" i Matzner, E. and W. Streeck (eds.) *Beyond Keynesianism: the socio-economics of production and full employment*, Hants: Edward Elgar, s. 81-110.

Stamhus, J. (2008) "Decentralisering af den danske løndannelse – resultater fra en spørgeskemaundersøgelse", CARMA Research paper, No. 7.

Streeck, W. and K. Thelen (2005) "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies" i samme forfattere (red.) *Beyond Continuity*, New York: Oxford University Press.

Torfig, J. (2004) *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Magtudredningen, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

True, J.L., B.D. Jones and F.R. Baumgartner (1999) "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking" i Sabatier, P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, s. 97-116.

Visser, J. (1990) *In Search of Inclusive Unionism*, Deventer (NL): Kluwer Law and Taxation Publishers.

### **Avis- og ugebrevsartikler**

Berlingske Tidende, 8. april 2009: "En ledig er en ledig er en ..." (Kronik af Per Grønning).

Jyllands-Posten, 30. november 2009: "Hver tredje får ingen lønstigning".

Kristeligt Dagblad, 12. december 2003: "Protester fjernede dagpengebesparelser".

Politiken, 17. december 2004: "Forsker: En klar sejr for fagbevægelsen" (Interview med Flemming Ibsen).

Politiken, 31. oktober 2008: "Recessionsangst. Pas på dagpengereformen!" (Analyse af Mads Peter Klindt).

Politiken, 11. november 2008: "Børneopdragelse: Revselsesret er familiens værn mod behandlersamfund og pædagogmafia" (Debatindlæg af Søren Krarup).

Politiken, 17. januar 2009: "Læk: Medlemmerne fosser ud af a-kasserne" (Analyse af Jesper Due og Jørgen Steen Madsen).

Politiken, 21. februar 2009: "Obama har lært af Danmark" (Interview med Robert Kuttner).

Ugebrevet A4, 20. december 2004: "Danskere forudser at lønnedgang vil brede sig".

Ugebrevet A4, 15. september 2008: "Samfundets svageste får økonomisk baghjul".

## Kapitel 4

# Flexicurity og den europæiske beskæftigelsesstrategi

### Indledning

Den 1. januar 2006 afløste Østrig Storbritannien som formand for EU. Formandsskiftet skulle vise sig at blive banebrydende for den europæiske flexicurity-diskussion, der indtil da primært havde været dyrket i forskerkredse. Allerede på decembertopmødet i Bruxelles i 2005 erklærede den østrigske regering (i øvrigt sammen med Finland, der skulle overtage formandskabet efter Østrig), at man var dedikeret til, at arbejde for en mere effektiv implementering af Lissabon-strategien<sup>26</sup>. Desuden stod det på den østrigske dagsorden, at den sociale dimension af strategien skulle have mere vægt, og at arbejdsmarkedets parter skulle involveres mere. Som led i det østrigske formandskabs arbejdsprogram indgik derfor allerede i januar måned 2006 et såkaldt *informal meeting*, hvor medlemslandenes arbejds- og socialministre deltog. Mødet blev afholdt i byen Villach og havde flexicurity som tema<sup>27</sup>.

Flexicurity var som begreb et par år forinden blevet adopteret af den østrigske regering i forbindelse med en arbejdsmarkedsreform, der reducerede de lovpligtige afskedigelseskompensationer til gengæld for indførslen af portable arbejdsgiverbetalte opsparringskonti. Dermed øgede man fleksibiliteten på det østrigske arbejdsmarked, til gengæld for at lønmodtagerne fik sikkerhed for, at optjente rettigheder kunne overføres fra én arbejdsgiver til en anden. Introduktionen af flexicurity til kredsen af ministerkolleger på mødet i Villach havde således bund i konkrete nationale erfaringer og var på den måde velforberedt. Udkommet af mødet var da også en succes. Der var enighed om at forfølge flexicurity-sporet og opbakning til at opgradere Lissabon-strategiens sociale aspekter.

På det efterfølgende møde i Det Europæiske Råd, der blev afholdt i marts måned 2006 i Bruxelles, bakkede regeringscheferne op om interessen for konceptet. I formandskabets konklusioner under punkt C; ”Øgede beskæftigelsesmuligheder for prioriterede kategorier”, hed det:

---

<sup>26</sup> Lissabon-strategien blev lanceret ved topmødet i Lissabon år 2000. Sigtet med strategien var, på 10 år at gøre EU til den mest konkurrencedygtige vidensbaserede økonomi i verden.

<sup>27</sup> Se <http://www.eu2006.at/en/index.html> → Informal meetings → 19-21 January 2006: Informal Meeting of Employment and Social Affairs Ministers, Villach



*”Det Europæiske Råd understreger, at de nationale reformprogrammer mere systematisk skal indeholde overordnede politiske strategier til forbedring af arbejdstagernes og virksomhedernes omstillingsevne. I den forbindelse anmoder Det Europæiske Råd medlemsstaterne om at lægge særlig vægt på hovedudfordringen ”flexicurity” (balance mellem fleksibilitet og sikkerhed): Europa skal udnytte den positive sammenhæng mellem konkurrenceevne, beskæftigelse og social sikkerhed. Derfor anmodes medlemsstaterne om i overensstemmelse med deres individuelle arbejdsmarkedsforhold at gennemføre reformer af arbejdsmarkeds- og socialpolitikkerne med en integreret flexicurity-tilgang, der er tilpasset de specifikke institutionelle miljøer og tager hensyn til arbejdsmarkedets segmentering. Kommissionen vil i den forbindelse sammen med medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter undersøge mulighederne for at udarbejde et sæt fælles principper for flexicurity. Disse principper kunne tjene som rettesnor for mere åbne og tilpasningsdygtige arbejdsmarkeder og mere produktive arbejdspladser” (Det Europæiske Råd, 2006, s. 12).*

Som befalet, så gjort. Europakommissionen igangsatte efter Det Europæiske Råds møde en række aktiviteter, der i sommeren 2007 mundede ud i en såkaldt meddelelse (*Communication*) indeholdende otte principper for flexicurity, fire konkrete politikelementer (*components*), samt en række beskrivelser af tilgange (*pathways*) til flexicurity (Kommissionen for de europæiske fællesskaber, 2007).

Meddelelsen blev efterfølgende drøftet i EU’s beskæftigelsesudvalg (*EMCO*) og socialudvalg (*SPC*), hvor man i løbet af efteråret nåede konsensus om en revideret udgave af de otte principper (Rådet for den Europæiske Union, 2007a). Ministerrådet (*EPSCO*), dvs. medlemslandenes social- og arbejdsministre – den samme gruppe som mødtes i Villach i Østrig, vedtog på et møde i december det reviderede udkast (Rådet for den Europæiske Union, 2007b), der endelig i sommeren 2008 i forbindelse med Rådets vedtagelse af 2008-2010 retningslinjerne blev indføjet i den europæiske beskæftigelsesstrategi<sup>28</sup> (Den Europæiske Unions Tidende, 2008). Dermed blev flexicurity formelt set en del af Lissabon-strategien og vil indtil videre være det frem til udgangen af 2010, hvor strategien igen skal fornyes.

I kapitlet her vil blive redegjort for substansen af EU’s version af flexicurity, hvorefter der følges op den akademiske diskussion, der har været omkring konceptets indlejring i den europæiske beskæftigelsesstrategi. To spørgsmål er blevet diskuteret flittigt: Det første går på, hvorledes Europakommissionens forståelse af flexicurity ligner eller adskiller sig fra de tidligere definitioner og fremherskende forståelser af konceptet? Det næste drejer sig om, hvorvidt flexicurity har tilført noget substantielt nyt til den europæiske beskæftigelsesstrategi, eller om der er tale om ”gammel vin på nye flasker”? Diskussionerne af netop disse to spørgsmål er dog helt centrale for afhandlingens artikel 4 og 5; ”*‘Old wine in a new bottle’ or ‘something new under the sun’: A Comparative Assessment of the European Commission’s Flexicurity-concept*” og ”*From Rhetorical Action to Policy Learning: Understanding the European Commission’s Elaboration of the Flexicurity-concept*”, hvorfor nærværende kapitel kun vil gengive dem i relativ kort form.

Kapitlet tager dog endnu en diskussion, som berører det, der er det egentlige formål med den europæiske beskæftigelsesstrategi, nemlig at inspirere til (og presse på for) poli-

---

<sup>28</sup> Helt konkret henviser beskæftigelsesstrategien i dag til flexicurity under beskrivelsen af Lissabonstragiens målsætning om fuld beskæftigelse og under retningslinje 21 ”*at skabe større fleksibilitet kombineret med sikkerhed i beskæftigelse og begrænse segmenteringen af arbejdsmarkedet, samtidig med at arbejdsmarkedsparternes roller respekteres*” (Den Europæiske Unions Tidende, 2008).

cy-læring i medlemslandene. Således skal vi se på, hvorledes den europæiske idé om flexicurity har bidraget til at kickstarte reformdiskussioner i medlemslandene – og hvorvidt reformtiltag er lykkedes at gennemføre, hvilket reflekteres i forhold til relevante europæiseringsteorier.

## Kommissionens flexicurity-koncept: Indhold og forskelle

I forhold til ovenstående overskrift er det vigtigt at fastslå, at Europakommissionen ikke alene tegner den europæiske beskæftigelsesstrategi og således heller ikke egenhændigt har fastslået definitionen af EU's flexicurity-koncept. Politikdannelsen omkring strategien, der blev lanceret første gang i 1997, foregår på den måde, at Kommissionen kommer med et udspil til nogle konkrete målsætninger (*targets*) og retningslinjer (*guidelines*) som akkompagneres af en mængde tekst, der indeholder ræsonnementerne bag de foreslåede retningslinjer. Strategien fornyes hvert tredje år (frem til 2005 blev den fornyet hvert år). Derudover kan Kommissionen parallelt med den tilbagevendende fornyelse af strategien bidrage med meddelelser og andre indspark til processen, som tilfældet var med meddelelsen vedrørende flexicurity. Kommissionsudspillene drøftes i Europaparlamentet og af embedsmandsudvalg for de pågældende ressortområder, for derefter at blive revideret og vedtaget på et Rådsmøde (hvor landenes ressortministre er repræsenteret).

Det, der har været fokus for denne afhandlings artikler, er imidlertid det udspil Kommissionen kom med i sin meddelelse om flexicurity, samt Kommissionens udkast til nye beskæftigelsespolitiske retningslinjer for medlemslandene for perioden 2008-2010. At fokus lægges på Kommissionen hænger blandt andet sammen med, at det er herom den videnskabelige diskussion i særlig grad har drejet. Kommissionen anses som en meget vigtig brik i hele den politiske proces omkring beskæftigelsesstrategien; ikke bare fordi det er Kommissionen, der kommer med udspillet til strategien, men også fordi det er Kommissionen, der faciliterer dens implementering. Som tilfældet er med de politikområder, der ligger udenfor EU's traktatgivne jurisdiktion, sker implementeringen af beskæftigelsesstrategien efter den såkaldte åbne koordinationsmetode. Koordinationsmetoden forpligter landene til at respondere på de fastsatte målsætninger og retningslinjer, men ikke til at følge dem. Landenes feedback sker via formuleringen af nationale handlingsplaner, som igen danner genstand for en omfattende evaluering og benchmarking, der foretages i et samspil mellem Kommissionen og Rådet. Beskæftigelsesstrategiens hovedsigte er således, at der indhentes og udbredes viden om de forskellige landes initiativer på de social- og arbejdsmarkedspolitiske områder, samt at der sættes spot på de lande, der klarer sig bedst (og dårligst) i forhold til de udstukne målsætninger og retningslinjer – en proces der i litteraturen til tider omtales som *naming, shaming, and blaming* (Jørgensen, 2005). Processen omkring strategien og dens elementer altså både udgår fra og lander hos Kommissionen.

En pointe er i den forbindelse også, at de abstrakt formulerede retningslinjer, som Rådet vedtager, indirekte refererer tilbage til Kommissionens dokumenter. På det konkrete niveau er det således ofte Kommissionens udspil, der udgør strategiens egentlige politiske indhold, selvom nogle overordnede formuleringer skulle være ændret senere i be-

slutningsprocessen. Således også med flexicurity. Det dokument, der indeholder beskæftigelsesstrategiens vedtagne retningslinjer for perioden 2008-2010<sup>29</sup>, refererer tilbage de fælles flexicurity-principper, som blev vedtaget på et Rådsmøde i december 2007<sup>30</sup>. Disse afviger en anelse fra Kommissionens oprindelige udspil, men indeholder ingen konkrete policy-anbefalinger. F.eks. beskrives kun i overskriftform de fire policy-elementer, som i Kommissionen meddelelse til gengæld er udpenslet og uddybet med en række konkrete anbefalinger.

En analyse af EU's flexicurity-koncept kan således kun blive meget overfladisk, hvis ikke den ikke tager fat i Kommissionens substantielle policy-dokumenter, i dette tilfælde altså meddelelse KOM(2007) 359 om flexicurity.

### **Otte principper, fire elementer og fire tilgange**

Mest væsentligt indeholder Kommissionens flexicurity-meddelelse beskrivelsen af i alt otte flexicurity-principper, der, som nævnt, senere blev revideret af Rådet. Dernæst indeholder meddelelsen beskrivelsen af fire policy-elementer, der udgør det egentlige policy-koncept eller policy-mix bag flexicurity. Endelig er beskrevet fire tilgange til flexicurity, der tager udgangspunkt i forskelle samfundsøkonomiske udfordringer. Udfordringerne kan ses som scenarier, der passer til forskellige klynger af medlemslande. De fire tilgange giver konkrete policy-anbefalinger for hver af de fire policy-elementer, og tager således højde for det faktum, at medlemslandenes udgangspunkter er vidt forskellige – eller som det tredje af de otte principper forskriver:

*”Flexicurity bør tilpasses de specifikke vilkår, arbejdsmarkeder og forhold mellem arbejdsgiverne og arbejdstagerne i de enkelte medlemsstater. Der er ikke tale om, at der kun skal findes en enkelt arbejdsmarkedsmodel eller en enkelt politisk strategi”* (Kommissionen for de europæiske fællesskaber, 2007, s. 10).

Kommissionens otte flexicurity-principper vedrører alle overordnede mål, værdier eller udfordringer. F.eks. hedder det i det første princip, at formålet med flexicurity er, at forstærke implementeringen af Lissabon-strategien og understøtte de ”europæiske socialmodeller”. Brugen af begrebet om de europæiske socialmodeller (eller den europæiske socialmodel) kan ses som en diskursiv fremstilling af, at der findes en særlig europæisk form for kapitalisme, som først og fremmest er forskellig fra den amerikanske kapitalisme. Mere konkret kan det ses som udtryk for en politisk vedkendelse til institutioner som social sikkerhed og dialog mellem arbejdsmarkedets partner (Jepsen and Serrano Pascual, 2006).

Andet princip foreskriver, at flexicurity er udtryk for en balance mellem rettigheder og pligter for såvel arbejdsgivere, arbejdstagere og jobsøgende. Det fjerde princip (trejde princip er nævnt i citatet) foreskriver, at flexicurity skal sigte på at reducere kløften mellem insidere og outsiders på arbejdsmarkedet, altså tackle de segmenteringsproblemer,

---

<sup>29</sup> Den Europæiske Unions Tidende (2008) *Rådets beslutning af 15. juli 2008 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker*, dok. nr. 2008/618/EF

<sup>30</sup> Rådet for den Europæiske Union (2007a) *Mod fælles principper for flexicurity - Udkast til Rådets konklusioner*, dok. nr. 15497/07

der er forbundet med omfattende udbredelse af atypiske ansættelsesformer. Femte princip understreger, at øget fleksibilitet – både intern og ekstern numerisk fleksibilitet – skal gå hånd i hånd med bedre facilitering af jobmobilitet og virksomhedsledelse. Sjette princip betoner lighed mellem kønnene, syvende princip lægger vægt på inddragelsen af arbejdsmarkedets parter, imens ottende princip vedkender, at flexicurity-politikker ikke er budgetneutrale. Interessant nok er især det sidste princip blevet omskrevet i forbindelse med Rådets revision af principperne.

De fire policy-elementer er:

- *Fleksible og pålidelige kontrakter* (for både arbejdsgiverne og arbejdstagerne, herunder både insiderne og outsiderne) ved hjælp af moderne arbejdsret, kollektive aftaler og tilrettelæggelse af arbejdet.
- *Helhedsstrategier for livslang læring* for at sikre opretholdelse af navnlig de mest sårbare arbejdstageres tilpasnings- og beskæftigelsesevne.
- *Effektive, aktive arbejdsmarkedspolitikker*, som hjælper folk til at klare hurtige forandringer, mindsker længden af perioderne med arbejdsløshed og letter jobskift.
- *Moderne sociale sikringsordninger*, som omfatter en tilstrækkeligt stor understøttelse og fremmer beskæftigelse og mobilitet på arbejdsmarkedet. Dette omfatter, at de sociale sikringsordninger (arbejdsløshedsunderstøttelse, pensioner og sundhedspleje) dækker bredt og giver borgerne mulighed for at forene arbejde med privatliv og familiemæssige forpligtelser, som f.eks. børnepasning (Kommissionen for de europæiske fællesskaber, 2007, s. 5–6).

Endelig indeholder meddelelsen fire tilgange til flexicurity, der er baseret på forskellige scenarier. Scenarierne beskriver forskellige samfundsøkonomiske udfordringer eller institutionelle karakteristika og efterfølges af konkrete anbefalinger for hvert af de fire ovennævnte elementer. På baggrund af beskrivelserne af de forskellige scenarier er det muligt at indplacere hvilke lande, der hører under hvilke tilgange. Enkelte lande kan dog falde under mere end én tilgang, som f.eks. Holland og Frankrig.

Den første tilgang er rettet mod de lande, hvor arbejdsløshedsforsikringssystemerne kun giver lille dækning, og hvor arbejdsmarkedet er opdelt i et segment af insidere med fastansættelse, der giver høj jobsikkerhed, og outsiders med temporære kontrakter eller vikaransættelser. De oplagte eksempler er Spanien men også Portugal, Italien, Frankrig og Holland kunne falde herindunder. Blandt anbefalingerne er indførelse af løn- og arbejdstidsmæssige minimumstandarde for outsiders samt rettigheder til pension og efteruddannelse på samme vilkår som fastansatte. Parallelt hermed skal de ansættelsesretlige regler for fastansatte løsnes op, f.eks. således at jobsikkerhedselementer (opsigelsesvarsler og opsigelseskompensationer) baseres på anciennitet. Antagelsen er, at en lavere basissikkerhed for fastansatte vil skabe flere jobåbninger, fordi det vil fjerne en del af

arbejdsgivernes forbehold for at ansætte unge og nyuddannede, der netop ikke oppebærer anciennitet. Endelig hedder det i forslaget, at arbejdsløshedsunderstøttelsen og incitamentet til at videreudanne sig bør øges. Sidstnævnte kan f.eks. implementeres på den måde, at deltagelse skal give et yderlige ydelsesløft eller et skattefradrag.

Tilgang nummer 2 sigter på lande, hvor en stor del af beskæftigelsen er koncentreret på større industrivirksomheder, og hvor arbejdstagerne typisk har nydt godt af både høj jobsikkerhed og middelhøje arbejdsløshedsforsikringer. Lande, der falder herunder, har lav mobilitet og vil således stå foran stadig større udfordringer, i takt med at store virksomheder vil vælge at udflage produktionen til områder med lavere lønomkostninger. De oplagte eksempler herpå er Frankrig og Tyskland. Overordnet set går forslagene under tilgang 2 ud på, at modne de store medarbejderskarer til fremtidige omstillingsprocesser via indførelse af kontinuerlige efteruddannelses tilbud og øget arbejdstidsfleksibilitet. På lidt længere sigt skal afskedigelsesprocedurer og godtgørelsesomkostninger mindskes, samtidig med at understøttelsesniveauerne skal hæves. På den måde vil de store virksomheder få lettere ved at tilpasse sig til den stigende konkurrence, vinde nye markeder og skabe nye og andre typer af jobs. Endelige skal der ske en arbejdsmarkedspolitisk oprustning baseret på et samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter, det offentlige arbejdsformidlingssystem og private aktører. Implementeringen skal ske via en netværkstilgang for at øge den sociale dialog og dermed tilliden imellem aktørerne.

Tredje tilgang har interesse for lande, hvor specifikke grupper, f.eks. indvandrere, handicappede og lavtuddannede, på grund af manglende kompetencer har problemer med at få solidt fodfæste på arbejdsmarkedet på trods af et ellers højt beskæftigelsesniveau. Landene risikerer, at der opstår en klasse af såkaldt *working poor*, eller at ledigheden fordeles meget skævt. Et eksempel er Storbritannien, men med henvisning til den relativt lave beskæftigelsesgrad blandt ikke-vestlige indvandrere kunne også Danmark falde under denne tilgang. Vejen til at udligne det kompetencegab, der findes i arbejdsstyrken og som ekskluderer visse grupper, går via integreringen af politikker om livslang læring, der skal forhindre karriereblindgyder. Det gælder blandt andet en forstærket indsats for at forhindre unge i at forlade folkeskolen tidligt, eller politikker der øger virksomhedernes incitament til at investere mere i efteruddannelse – særligt for ufaglærte medarbejdere. Endelig omtales nødvendigheden af, at differentiere den aktive arbejdsmarkedspolitik, da et for ensidigt sigte på *work first* kan føre til karriereblindgyder for ledige uden relevante arbejdsmarkedskompetencer. Vedrørende arbejdsløshedsunderstøttelsen er anbefalingen den, at der skal sikres adækvate ydelser, dog muligvis i form af en trappemodel, samt muligheder for supplerende understøttelse. Endelig bør landene indføre beskæftigelsesfradrag, der øger incitamentet til at tage lavtlønnet arbejde.

Den fjerde og sidste tilgang retter sig mod lande, der har gennemgået "*substantive economic restructuring in the recent past*", hvorfor man først og fremmest foranlediges til at tænke på de nye medlemslande, der var en del af den kommunistiske østblok. Det formuleres således, at disse lande endnu kun har lavet få investeringer i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, og at understøttelsessystemerne oftest er gearret til såkaldte *old risks*, dvs. fattigdom, alderdom og sygdom, og ikke sigter på at hjælpe folk videre til ny beskæftigelse. Afskedigelser fører derfor alt for ofte til permanent exit fra arbejdsmarkedet. Anvisningerne går ud på at investere i og modernisere beskæftigelsespolitikken, hæ-

ve overførselsindkomsternes ydelsesniveauer og satse mere på uddannelse. Dertil kommer, at en række jobs, der i dag varetages uformelt eller i familien, skal formaliseres. Flere formaliserede jobs ville give et højere beskæftigelsesniveau og flere skatteindtægter som er grundlaget for offentlige investeringer (Ibid., s. 28–35)

Nedenstående tabel sammenfatter, hvorledes de fire forskellige tilgange til flexicurity hver især betoner de fire flexicurity policy-elementer.

*Tabel 4.1: Fire veje til flexicurity*

	Ansættelsesforhold/ Jobbeskyttelse	Aktiv arbejdsmarkeds- politik	Livslang læring	Arbejdsløsheds- understøttelse	Målgruppe
Tilgang 1	~	+	+	+	Sydeuropa (Holland)
Tilgang 2	–	*	+	+	Tyskland, Frankrig (Sverige)
Tilgang 3		~	+	+	Skandinavien, UK, Holland
Tilgang 4	+	+	+	+	Østeuropa og Baltikum

Kilde: Egen fremstilling baseret på Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2007).

Forklaring: + større investeringer/højere ydelser/strammere regler  
– færre investeringer/lavere ydelser/lempede regler  
\* ændret design af eksisterende lovgivning/regler  
~ differentierede løsninger påkrævet af hensyn til særlige grupper/segmenter

### **Institutionel komplementaritet i Kommissionens flexicurity-koncept**

Som pointeret i kapitel 3 om den danske flexicurity-model kan flexicurity anskues som et institutionelt arrangement, der hviler på princippet om institutionel komplementaritet, altså det at institutioner understøtter eller optimerer hinandens funktioner og effekter. I den forbindelse er der med empirisk belæg argumenteret for, at den danske flexicurity-model rummer mindst to dimensioner af institutionel komplementaritet. Dels en funktionel form for komplementaritet, dels en politisk/holdningsmæssig form for komplementaritet. Den funktionelle består i, at dagpengesystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik optimerer det fleksible arbejdsmarked på den måde, at strukturproblemerne mindskes, samtidig med at matchprocesserne forbedres, hvilket igen mindsker de aggregerede transaktionsomkostninger for virksomheder og lønmodtagere. Den politiske og holdningsmæssige komplementaritet består i, at dagpengesystemet og arbejdsmarkedspolitikken skaber en folkelig og politisk accept af det fleksible arbejdsmarked. På makroniveau betyder det, at arbejderpartierne og fagbevægelsen ikke fremsætter krav om øget jobsikkerhed. På mesoniveau betyder det, at fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer lettere

kan samarbejde og finde løsninger i forbindelse omstruktureringer. På mikroniveau betyder det endelig, at danskerne er indstillede på at være mobil arbejdskraft – altså en form for kulturel opbakning til systemets funktionsmåde.

Af Kommissionens flexicurity-meddelelse fremgår det analogt hertil, at de enkelte flexicurity policy-elementer betragtes som komplementære. Med Kommissionens øjne er flexicurity altså et policy-mix (eller et policy-program), der fordrer, at de forskellige elementer skal implementeres synkront. Endvidere kan det illustreres, at Kommissionen baserer sine policy-anbefalinger på både en funktionel såvel som en holdningsmæssig komplementaritet – præcist på samme måde, som jeg i det obenstående har påpeget ved den danske case. Særlig vægt synes at ligge på sammenhængen mellem princip 4, 5 og 7 også den konkrete konfiguration af de fire policy-elementer, hvilket jeg skal redegøre for i det følgende.

Ifølge det fjerde princip eksisterer et særlig alvorligt problem i flere af de europæiske lande i form af segmenterede arbejdsmarkeder, der skyldes tilstedeværelsen af rigide og omkostningsfulde regler vedrørende jobbeskyttelse. Ifølge Kommissionen medfører jobbeskyttelsen, at arbejdsgiverne tøver med at ansætte, hvilket i høj grad rammer unge mennesker og mere generelt truer med at fastfryse arbejdsmarkederne. I lyset af globaliseringen og den stigende konkurrence østfra vil manglende reformer derfor betyde enten øget segmentering (altså stigende kontraktuel ulighed), jobløs vækst eller ligefrem negativ vækst. Hovedsigtet er derfor, at forbedre konkurrenceevnen og mindske tendenserne til segmentering via reformer af arbejdsmarkedet, der skal gøre ansættelsesforhold og arbejdstidsregler mere fleksible. Det skal altså være lettere at fyre medarbejdere med ordinære kontrakter, og det skal være lettere at tilpasse arbejdstiden og arbejdsorganiseringen til virksomhedernes produktionsbehov, og det er disse konkrete tiltage, der mellem linjerne ligger i det første policy-element – fleksible og pålidelige kontrakter.

Princip 5 og 7, der vedrører en balanceret reformtilgang og inddragelse af arbejdsmarkedets parter, samt de tre øvrige policy-elementer, dvs. arbejdsmarkedspolitik, livlang læring og sociale sikringsordninger, udgør tilsammen den ”pakke”, der skal bane vejen for, at fleksibiliseringen kan gennemføres politisk og realiseres effektivt. F.eks. skriver Kommissionen;

*”... politiske foranstaltninger udformes og gennemføres ofte lidt efter lidt, hvorved de mere overordnede problemer på arbejdsmarkedet ikke behandles. Alt for ofte har politikkerne til formål enten at øge fleksibiliteten for virksomhederne eller sikkerheden for arbejdstagerne; følgelig ophæver de hinanden eller er i modstrid med hinanden (...) Flexicurity kan beskrives som en integreret strategi, der har til formål at forbedre fleksibiliteten og sikkerheden på arbejdsmarkedet samtidigt” (Ibid., s. 4–5).*

I takt med at love og regler om afskedigelsesprocedurer godtgørelsessummer gøres mere lempelige, skal der således ske en opgradering af den sociale sikkerhed, de aktive arbejdsmarkedspolitikker og satsningen på efteruddannelse. Og her er vi faktisk fremme ved kernen i det kompromis Kommissionen ønsker medlemsstaterne skal nå ind til; strategien går ud på at fremme en bevægelse væk fra jobsikkerhed til gengæld for mere fleksibilitet og bedre indkomst- og beskæftigelsessikkerhed. Endnu et citat illustrerer tankegangen;

*"Fleksibilitet handler på den ene side om vellykkede skift i løbet af en persons liv: fra skole til arbejde, fra et job til et andet, mellem arbejdsløshed eller inaktivitet og arbejde og fra arbejdsliv til pensionist tilværelse. Dette er ikke begrænset til at betyde, at virksomhederne får større frihed til at ansætte og afskedige, eller at tidsbestemte arbejdskontrakter bliver overflødige (...) Sikkerhed på den anden side handler om mere end blot sikkerhed for at bevare sit job: det handler også om at forsyne folk med kvalifikationer, som sætter dem i stand til at gøre karrierefremskridt, og om at hjælpe dem med at finde et nyt job. Det handler også om en arbejdsløshedsunderstøttelse, der er tilstrækkeligt stor til at lette jobskift. Sluttelig omfatter det uddannelsesstilbud for alle arbejdstagere, navnlig lavtuddannede og ældre arbejdstagere. Således kan både virksomhederne og arbejdstagerne drage fordel af fleksibilitet og sikkerhed, f.eks. af bedre tilrettelæggelse af arbejdet, af mobilitet opad, der skyldes forbedrede kvalifikationer, og af investeringer i uddannelse, der betaler sig for virksomhederne og hjælper arbejdstagerne med at tilpasse sig og acceptere forandringer" (Ibid., s. 5).*

Læg i dette citat især mærke til hvad står allersidst – altså at arbejdstagerne får bedre mulighed for at tilpasse sig men også hjælpes til at *acceptere* forandringer. Dette citat viser, at Kommissionen helt klart har en bevidsthed om, at komplementariteten mellem de forskellige policy-elementer har mere end én dimension. Der er dels den funktionelle dimension, der f.eks. vedrører det, at arbejdsstyrken skal have de rette kvalifikationer for at kunne varetage fremtidens jobs, men også en holdningsmæssig dimension, der betyder, at uden ordentlige sociale sikringsordninger og uddannelsesmuligheder, ja så vil arbejdstagerne simpelthen ikke acceptere (og sandsynligvis modarbejde) øget fleksibilisering.

Denne dobbelthed er også tydeligt tænkt ind i det syvende princip, der advokerer for inddragelse af arbejdsmarkedets parter i forbindelse med fastlæggelsen og implementeringen af nationale flexicurity-strategier. Kommissionen skriver:

*"Aktiv inddragelse af arbejdsmarkedets parter er nøglen til at sikre, at flexicurity medfører fordele for alle. Det er af afgørende betydning, at alle berørte parter er klar til at acceptere og tage ansvar for forandringer. Integrerede flexicurity-politikker findes ofte i lande, hvor dialogen - og frem for alt tilliden - mellem arbejdsmarkedets parter samt mellem arbejdsmarkedets parter og myndighederne har spillet en væsentlig rolle. Arbejdsmarkedets parter har ofte de bedste forudsætninger for at behandle arbejdsgivernes og arbejdstagernes behov og se, hvor de kan opnå synergieffekter, f.eks. ved arbejdets tilrettelæggelse eller ved udformningen og gennemførelsen af strategier for livslang læring (...) en partnerskabstilgang er bedst egnet til udvikling af en flexicurity-politik" (Ibid., s. 9).*

Den funktionelle forståelse af komplementaritet ses i citatet i formuleringen om, at parterne har de bedste *forudsætninger* for at skabe *synergieffekter*. Det er plausibelt, at logikken bag er den, at det er parterne der har den konkrete viden om arbejdsgivernes behov og arbejdstagernes kvalifikationer, hvorfor de bør inddrages tæt i forbindelse med implementeringen af aktiv arbejdsmarkedspolitik og udformningen af programmer for efteruddannelse. Men dernæst, som beskrevet øverst i citatet, er partinddragelse vigtig, fordi det skaber *tillid* mellem de forskellige aktører og interessenter, hvilket igen kan ses som en forudsætning for, at arbejdsmarkedsreformer vil blive anset som legitime i den bredere befolkning. Den holdningsmæssige dimension er således også vigtig for ræsonnementet bag parternes inddragelse.



Faktisk kan man argumentere for, at Kommissionens flexicurity-koncept har et femte tværgående element, der handler om *good governance*, og som altså skal forstås derhen, at arbejdsmarkedets parter skal inddrages i forhandlingerne om flexicurity-reformer og have indflydelse på implementeringen af Flexicurity-politikker.

### **Fra Holland via Danmark til Bruxelles: Hvor landede flexicurity-begrebet henne?**

Det er i den forskningsmæssige debat om flexicurity blevet hævdet, at Kommissionens flexicurity-meddelelse er tvetydig og konturløs (Viebrock and Clasen, 2009; Barbier et al., 2009). Endvidere er det blevet fremført, at Kommissionen omfavnede begrebet, fordi det kunne bruges til at forstærke et ønsket image af Kommissionen som en medierende og neutral aktør, en såkaldt *policy broker*, blandt de mange andre aktører (lande og interesseorganisationer) med interesse i at påvirke beskæftigelsesstrategien (Keune and Jepsen, 2007). Endelig har det argument være brugt, at flexicurity kunne bruges til at give beskæftigelsesstrategien en *makeover*, hvilket var tiltrængt set i lyset af den relativt begrænsede indflydelse strategien havde på medlemslandenes beskæftigelsespolitikker i perioden 2000 – 2005 (Mailand, 2008). Det samlede indtryk af et *review* af litteraturen er således, at Kommissionens entusiasme omkring flexicurity skyldtes konceptets retoriske anvendelsesmuligheder snarere end dets politiske indhold. Tages disse konklusioner for givet, må man sige, at flexicurity er endt som et symbol uden ret meget substans, og at begrebet Flexicurity dermed er blevet udvandet. Det tjener i den forstand som en *reminder* om, at EU på det beskæftigelsespolitiske område ikke har nogen reel magt og at Kommissionen derfor må tage hensyn, der er så brede, at der reelt ikke kan lægges nogen klar politisk linje.

I artiklerne i denne afhandling argumenteres der dog imod disse konklusioner. Som det er gjort ovenfor i afsnittet om institutionel komplementaritet argumenterer artiklerne for, at Kommissionens flexicurity-koncept ret entydigt består af et policy-mix, der på den ene side sigter på en gradvis fleksibilisering af de europæiske arbejdsmarkeder – primært via reduceret jobbeskyttelse, og på den anden side sigter på at forbedre den sociale sikkerhed og mulighederne for efter- og videreuddannelse for arbejdsstyrken. De forskellige policy-elementer er komplementære og skal forhandles og implementeres synkront og med inddragelse af arbejdsmarkedets parter.

Som også er fremført af Berg og Gier (2008) argumenterer artiklerne tillige for, at Kommissionens flexicurity-koncept i store træk ligner den danske flexicurity-model. Den definitoriske forskel er, at den danske model netop er en modelbeskrivelse imens Kommissionen har lanceret flexicurity som et policy-koncept med tilhørende implementeringsstrategi (dvs. et egentligt policy-program). Kommissionens flexicurity-meddelelse kan derfor groft sagt ses som en kanonisering af det danske beskæftigelsessystem krydret med nogle henvisninger til konkrete reformer i lande som Finland, Holland og Østrig.

Ved siden af de danske erfaringer er det imidlertid et faktum, at Kommissionen også har været påvirket af et særligt idékompleks, nemlig det om transitionelle arbejdsmarkeder (*transitional labour markets*, TLM), der lidt frivolt kan betegnes som en søster til flexicurity; det ligner lidt, men er ikke det samme. Inspirationen fra TLM kan faktisk spores tilbage til beskæftigelsesstrategien allerførste retningslinjer, der blev formuleret tilbage i 1998 (Rogowski, 2008).

TLM er anderledes teoretisk funderet end flexicurity, samtidig med at det af sine eksponenter dog stadig er blevet omtalt som eksplicit normativt i dets tilgang til forståelsen af arbejdsmarkedet. Det har ikke på samme måde som flexicurity været placeret i forgrunden af den politiske debat. Og hvor Flexicurity kan siges at indeholde et afgrænset sæt policy-elementer, dækker TLM i højere grad over en række antagelser om kausale sammenhænge, som kan bruges som afsæt for formuleringen af nye policy-elementer og reformforslag. Siger man TLM er det politiske instrumentarium således ikke afgrænset på samme måde, som når man siger flexicurity, og følger vi Campbells definitioner af politiske idéer, er flexicurity et typisk eksempel på et *program*, akkurat som karakteriseret ovenfor, imens TLM er et *paradigme* (Campbell, 1998).

Ontologisk er TLM et udbudsorienteret paradigme. Antagelsen er, at globaliseringen og den informationelle revolution gør arbejdsmarkedet omskifteligt i langt hurtigere tempi end tidligere, hvorfor de traditionelle ansættelsesformer og karrierestiger ikke længere vil kunne opretholdes. Samtidig har stadig flere lønmodtagere aspirationer mod større adspredelse i arbejdslivet end tidligere generationer, så heller ikke fra arbejdstagernes synsvinkel er den traditionelle livstidsansættelse særlig attraktiv. Endelig er den patriarkalske familieform, hvor kvinderne foranstalter det uformelle arbejde og mandens formelle arbejde indbringer familiens eneste lønindkomst, på retræte. Kvinderne er på vej mod ligeså høj arbejdsmarkedsintegration som mændene. Samlet set er scenariet derfor, et arbejdsmarked med et stigende antal *transitioner*, dvs. skift mellem forskellige positioner inden eller udenfor arbejdsmarkedet (se nedenstående model), hvorfor det i stigende grad er nødvendigt, at arbejdstagerne kan håndtere transitioner. Og derfor påkræves ifølge TLM-teoretikerne en række rereguleringer af en række velfærdsstatslige ydelser og ordninger, således disse bliver langt mere fleksible at tilgå og fratræde fra arbejdstagernes side.

Der tales i samme forbindelse mere præcist om, at offentlige politikker skal konverteres fra at skærme arbejdstagerne imod *old risks*, dvs. fattigdom og sygdom, til at udgøre en værktøjskasse for arbejdstagerne, der kan hjælpe dem med at håndtere *new risks*, dvs. undgå at transitioner fører til blindgyder (f.eks. langtidsledighed, førtidspension eller at man ender som hjemmegående husmor (eller husfar for den sags skyld)) men i stedet virker som trædestene for en progressiv arbejds- og familielivsudvikling<sup>31</sup> (Bredgaard og Larsen, 2006).

---

<sup>31</sup> Blandt de politikforslag, der udgår fra modellen, er blandt andet en timebank, der skal strække sig over et helt livsforløb. Denne ville sikre, at lønmodtagere kunne gå ned i tid i perioder med familiære eller andre forpligtelser og arbejde længere i andre. Et andet forslag går ud på, at transformere den konventionelle arbejdsløshedsforsikring til en beskæftigelsesforsikring via et *voucher*-system, der kan bistå i tilfælde af ledighed eller bruges som indkomsterstatning i forbindelse med barsels- eller uddannelsesorlov. Et tredje forslag går ud på, at gøre opsparing til efter- og videreuddannelse fradragsberettiget, så både virksomheder og lønmodtagere får større incitament til at investere heri. Endelig kunne diverse pensionsordninger gøres mere fleksible, således man over en årrække kunne aftrappe sin arbejdsmarkedsdeltagelse gradvist, frem for at pensionering skal ske fra den ene dag til den anden (Schmid, 2002). De nævnte forslag kan ikke genfindes i Kommissionens Flexicurity-meddelelse. Kommissionen præsenterer dog parallelt med beskrivelserne af de forskellige Flexicurity-principper og policy-elementer konkrete eksempler på allerede gennemførte Flexicurity-arrangementer i flere af EU-landene, hvoraf flere lige såvel kan betegnes som TLM-politikker. F.eks. henvises til den danske jobrotationsordning og den belgiske *career-brake* ordning. Begge giver ansatte mulighed for at efteruddanne sig på betingelse af, at en ledig erstatter vedkommende i den pågældende uddannelsesperiode (Kommissionen for de europæiske fællesskaber, 2007, s. 15 og 27).



## Ny kurs eller blot nyt blikfang?

Nogen særlig systematisk diskursanalyse af Kommissionens dokumenter – før og efter flexicurity – leverer de dog ikke, og således minder deres artikel mere om et partsindlæg end en videnskabelig artikel. At beskæftigelsesstrategien skulle være inficeret af

neoliberalisme er de dog langt fra de eneste, der gennem tiden har antydnet. Særligt omkring strategirevisionen i 2004–05 er det påpeget, at der skete en højredrejning (se f.eks. Jørgensen, 2005 og Ashiagbor, 2005).

At et sådant politisk skifte fandt sted er dog plausibelt, i og med at strategirevisionen skete i forlængelse af Jose Manuel Barrosos indtog som Kommissionsformand. Barroso, der tilhører centrum-højre (selvom han ikke selv vil være ved det), afløste den italienske centrum-venstre politiker Romano Prodi i efteråret 2004 og indvarslede straks efter, at der skulle ske en revitalisering af Lissabon-strategien. Det hed, at processen frem mod 2010 ville få højeste prioritet af den nye borgerligt ledede Kommission. Barroso lændede sig blandt andet op ad en ekspertgruppe anført af den tidligere hollandske statsminister Wim Kok, der i sin afsluttende rapport (den såkaldte anden Kok-rapport<sup>32</sup>) slog til lyd for en forstærket indsats for vækst og beskæftigelse men samtidigt syntes at nedtone strategiens sociale dimensioner (Mailand, 2006, s. 61–63).

Tankesættet fra Kok-rapporten gik igen i Kommissionens meddelelse til forårstopmødet i 2005 (den såkaldte Barroso-plan<sup>33</sup>), der lancerede det nye afsæt for strategien, der senere på året blev til virkelighed med et nyt sæt guidelines. Form- og indholdsmæssigt var resultatet det, at de forskellige guidelines vedrørende landenes økonomiske politikker og beskæftigelsesstrategien blev samordnet. Man gik endvidere fra årlige cykler til treårige, og fokus blev intensiveret mod økonomisk vækst og beskæftigelse, imens aspekter som lighed mellem kønnene gled i baggrunden. Princippet om *make work pay* var det nye mantra (Ibid., s. 69–71).

I modsætning til Keune og Jepsen argumenterer denne afhandlings artikler dog for, at der med flexicurity skete nogle substantielle forandringer af beskæftigelsesstrategien. Artiklerne belyser et antal udspil fremlagt under Barrosos formandsskab, herunder de to ovennævnte meddelelser (Barroso-planen og Flexicurity-meddelelsen) og de to udspil til beskæftigelsesstrategiens retningslinjer, dvs. henholdsvis 2005–2008 retningslinjerne og 2008–2010 retningslinjerne. Metodisk anvendes en variant af diskursanalyse – *framing analysis*. Konklusionen er, at selvom de fire policy-elementer rigtigt nok allerede var en del af strategien før flexicurity, er der alligevel sket et markant indholdsskifte. Særligt den måde moderniseringen af sociale sikringssystemer er italesat på i de forskellige dokumenter synes at være skiftet. Hvor Barroso-planen primært kobled *modernisering* til *incitamenter*, kobler flexicurity-meddelelsen modernisering til behovet for at understøtte *mobilitet*. Der er en meget væsentlig forskel her. Hvis moderniseringer af sociale sikringssystemer skal øge arbejdsstyrkens økonomiske incitamenter til at tage arbejde, ja så

---

<sup>32</sup> Wim Kok var i 2003 formand for den såkaldte *European Employment Taskforce*, der blev nedsat på foranledning af flere af medlemsstaterne, herunder Storbritannien, med henblik på skabe fornyet input til beskæftigelsesstrategien. Særligt i Hollands, Tysklands og Storbritanniens øjne var Kommissionen for omstændelig i forsøget på at promovere reformer i medlemslandene. Taskforcens endelige rapport kendetegnes som den første Kok-rapport. I forbindelse med midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien i 2004 og 2005 nedsattes igen en gruppe under Koks ledelse, den såkaldte High Level Group, hvis rapport altså kendetegnes som den anden Kok-rapport (Mailand, 2006). Selvom Wim Kok er socialdemokrat anses han af mange som egentlig eksponent for neoliberal politik. Det hollandske socialdemokrati, *Partij van der Arbeid*, var et af de vesteuropæiske socialdemokratier, der mest voldsomt slog ind på ”den tredje vej” og begravede deres ideologiske arv. I perioden i midten af 1990’erne hvor de med Kok i spidsen sad på regeringsmagten skete det endog med deltagelse af to meget liberale partier.

<sup>33</sup> Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2005) Meddelelse: Vækst og beskæftigelse: en fælles opgave. Et nyt afsæt for Lissabon-strategien, dok. nr. KOM(2005) 24.

er det ret entydigt, at der tænkes på skærpede rådighedskrav og sanktionsmuligheder end-sige reduktioner og forringelser af de sociale ydelser. Hvis der med modernisering der-imod sigtes på at understøtte mobilitet, er budskabet snarere, at de sociale ydelser skal forbedres. Denne fortolkning finder også opbakning, hvis man analyserer Kommissionens årlige beskæftigelsesrapport fra 2006, hvori et helt kapitel blev dedikeret til flexicu-rity. Analyser i rapporten viser, at mobiliteten (og holdningen hertil) har langt bedre vil-kår i de lande, hvor de sociale sikringsordninger – særligt arbejdsløshedsunderstøttelsen, giver en relativt høj dækning (European Commission, 2006 – se også denne afhandlings kapitel 3). Endelig kan det med henvisning til Kommissionens konkrete policy-anbefalinger, der hører under hver af de fire forskellige tilgange til Flexiurity – og som alle taler om at forbedre den sociale sikkerhed, dokumenteres, at sociale sikringsordner tiltænkes en noget anderledes rolle, end de gjorde jævnfør den incitamentstankegang, der især blev udbasuneret i Kok-rapporterne og i Barosso-planen. Der påpeges flere forskelle i artiklen, som jeg dog ikke skal komme ind på her.

Afslutningsvis kan det faktisk siges, at politikskiftet i et historisk perspektiv gående tilbage til 1980'erne og 1990'erne, hvor kommissionen især havde fokus på deregulering og strukturproblemer, må siges at være meget bemærkelsesværdigt. Ganske vist havde kommissionen i 1980'erne ikke beføjelser til at beskæftige sig med social- og arbejds-markedspolitik, men med lanceringen af det indre marked og senere Maastricht-traktaten, der lagde stærke bånd på landendes muligheder for at føre fiskal politik, var EU med kommissionen i spidsen en stærk primus motor for en mere liberal (nogle vil ligefrem tale om neo-liberal) politisk-økonomi i Europa, og lagde pres på landende for at ind-skrænke deres offentlige udgifter, herunder sociale ydelser til pensioner og arbejdsløs-hedsunderstøttelse (Tsoukalis, 1997).

## Flexicurity-konceptets påvirkning på medlemsstaterne

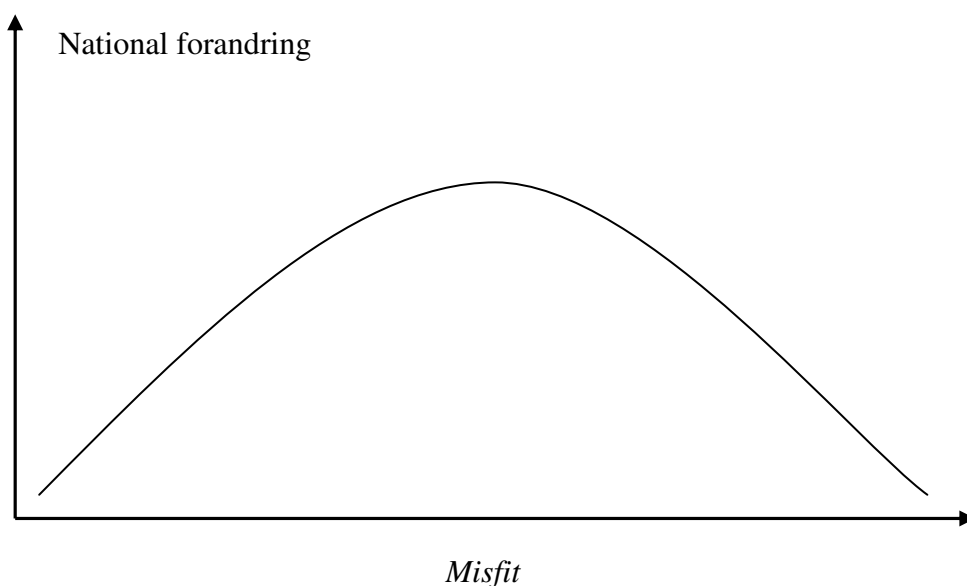
Beskæftigelsesstrategiens *raison d'être* er som sagt at koordinere EU-medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker med henblik på at skabe læring om og udbredelse af de *best practices*, der identificeres i de cykliske processer, hvor landene responderer på strategi-ens guidelines og *benchmarkes* af Kommissionen og Rådet. I den politologiske litteratur om *policy tranfer*, altså overførsel af politikker mellem lande, skelnes der imellem så-kaldt *lesson-drawing* på den ene side, og *coercive* (dvs. tvangsmæssig) *transfer* på den anden (Dolowitz and Marsh, 2000). Da beskæftigelsesstrategien og Lissabon-processen netop er hjemhørende under den åbne koordinationsmetode og altså derfor ikke er lovligt bindende, er der i teoretisk forstand tale om *lesson drawing*-processer, hvis udkomme afhænger af en række nationale forhold. F.eks. kan en regering, der er meget uenig i de politikker, som strategien promoverer, vælge at deltage rent proforma i koordinerings-processerne (Alesina og Perotti, 2004).

Denne forståelse møder imidlertid modstand fra det argument, at selvom efterlevel-se af strategiens anbefalinger beror på frivillighed, så har landene en stærk interesse i kla-re sig godt i de komparationer, som Kommissionen og Rådet foranstalter. God *perfor-mance* i det internationale selskab giver legitimitet i forhold til kolleger og egne vælgere,

imens dårlig *performance* giver det modsatte, og derfor har regeringslederne og deres ministre en interesse i at efterleve Kommissionens retningslinjer, desuagtet at de skulle være uenige heri. Mekanismen omtales ofte som *peer pressure* (gruppepres), der implicerer, at vi ikke entydigt kan tale om ren og skær *lesson-drawing*, når det kommer til en politologisk karakteristik af beskæftigelsesstrategien. Snarere er der tale om en metode, der sigter på en mellemtung mellem læring og tvangsbetonet politikoverførsel.

I forhold til at danne hypoteser omkring beskæftigelsesstrategiens indflydelse på medlemsstaterne giver det derfor god mening at kaste et blik på *Goodness-of-fit*-hypotesen, der også har stået centralt i den nyere europæiseringslitteratur. Hypotesen går ud på, at jo større *misfit* (uoverensstemmelse), der er mellem EU-politikken og de nationale institutionelle strukturer, jo større tilpasningspres vil der være på det nationale niveau. Indtil en hvis grænse nås, vil et stigende tilpasningspres medføre stigende national forandring, hvorefter udviklingen vil gå den modsatte vej som følge af *for* stor uoverensstemmelse. For stort et pres vil med andre ord avle modpres, der igen vil forhindre tilpasning (Börtzel and Risse, 2003; Kallestrup, 2005).

Figur 4.3: *Goodness-of-fit*



Kilde: Kallestrup (2005, s. 39).

*Goodness-of-fit*-hypotesen virker altså applicérbar på studier af beskæftigelsesstrategien, netop fordi vi må antage, at den åbne koordinationsmetode, via gruppepres og *benchmarking*, til en vis grænse vil presse landene til at følge strategien – ikke for de skal, med fordi det er god stil at gøre det og dårlig stil ikke at gøre det. Endvidere må man ikke afvise, at der rent faktisk kan finde læring sted, og at visse politikere og embedsmænd faktisk bliver klogere – eller i hvert bliver aftagere af visse idéer – via deltagelsen i de koordineringsprocesser, der er omkring beskæftigelsesstrategien (Nedergaard, 2005). Omvendt

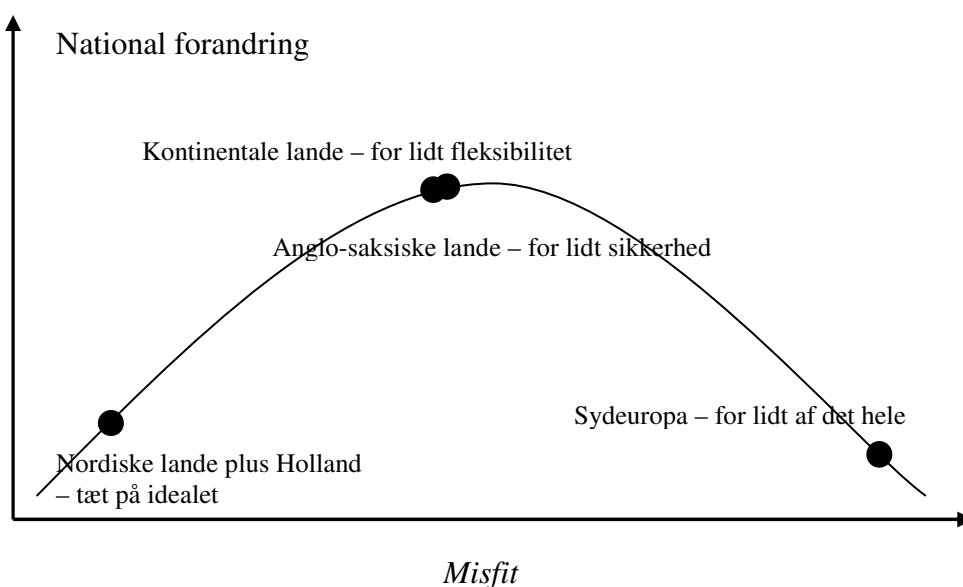
tager modellen også højde for det faktum, at landene faktisk kan vælge ikke at følge EU's retningslinjer og det uden at det får retmæssige konsekvenser, hvorfor der ikke i gængs forstand kan tales om tvang.

### Frankrigs fejlslagne flexicurity-felttog

I en operationalisering af *goodness-of-fit*-hypotesen i forhold til spørgsmålet om hvorvidt EU's flexicurity-dagsorden har slået igennem på det nationale niveau er det nærliggende at henvise til Muffels inddeling af EU-medlemslandene i fire regimetyper i forhold til indikatorer for fleksibilitet og indkomst- og beskæftigelsessikkerhed (Muffels, 2008, s. 294). Alternativt kan Kommissionens egen analyse af medlemslandenes indplacering i forhold til forskellige flexicurity-indikatorer bruges (analysen er gengivet på side 39). Begge analyser giver i en vis forstand overblik over, hvor store eller små uoverensstemmelser – *misfits*, der er mellem de enkelte lande også Kommissionens flexicurity-koncept.

Med henvisning til den høje grad af fleksibilitet og relativt høje indkomstdækning og aktiveringsgrad karakteriserer Muffels både Danmark, Sverige, Finland og Holland som egentlige flexicurity-lande. Storbritannien og Irland scorer også højt på fleksibilitet men relativt lavt på sikkerhedsdimensionerne, imens det omvendte er gældende for en række kontinentaleuropæiske lande som Tyskland, Frankrig, Belgien og Østrig. Til sidst er der en række lande som direkte karakteriseres som *inflexicurity* med henvisning til deres lave score på begge dimensioner. Til denne klynge hører Spanien, Portugal, Grækenland og Italien. Kommissionens analyse svarer fint til Muffels, om end den opererer med endnu en landeklynge, der opsamler de fleste østeuropæiske medlemslande.

Figur 4.4: Forskellige landeklyngers "misfit" i forhold til Kommissionens flexicurity-koncept



Med afsæt i regimeklassifikationerne af medlemslandene er det således antageligt, at der er et lavt *misfit* mellem de nordiske lande og Holland og Kommissionens flexicurity-anbefalinger; et lidt større mellem de Anglo-saksiske og de kontinentale lande og endelig et ret stort *misfit* mellem flexicurity og de sydeuropæiske lande.

Teoretisk set skulle de største tilpasninger således ske i henholdsvis den Anglo-saksiske og den kontinentale klynge, imens de sydeuropæiske lande må antages at være ”uden for rækkevidde”. Moderate tilpasninger kunne også forventes i de nordiske lande.

Barbier er nok den forsker, der mest indgående har beskæftiget sig med hvorledes den europæiske flexicurity-dagsorden har påvirket medlemslandenes regeringer, og hvorledes flexicurity har inspireret til konkrete policy-forandringer. I den forbindelse har han pointeret, at der allerede fra sommeren 2005 var stor opmærksomhed i flere lande omkring den danske flexicurity-model. F.eks. var både de daværende franske og tyske regeringer på studieture til Danmark for at studere det danske system, og i Frankrig indførte regeringen efterfølgende en række tiltag under betegnelsen *contrat nouvelle embauche* (ny beskæftigelseskontrakt), hvormed man forkortede opsigelsesvarslet for unge og ansatte i små virksomheder. Loven blev dog efter nogen tid trukket tilbage som følge af massive protestaktioner (Barbier, 2007).

Jævnfør *goodness-of-fit*-hypotesen og Frankrigs indplacering i Muffels og Kommissionens regimeanalyser var den franske regerings forsøg på at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet faktisk lige efter bogen. Der var tale om et forsøg på national tilpasning til flexicurity via reformer på de områder, hvor den nationale institutionelle struktur var mest forskellig fra idealet. Men hvorfor blev reformen så ikke til noget? Umiddelbart kan tilbydes to forklaringer herpå. Den første går ud på, at reformen blev baseret på samme type forsimplede regimeanalyse som udarbejdet af Muffels og således ikke tog højde for væsentlige nuanceforskelligheder. Selvom Frankrig ligger forholdsvis højt på en indikator som indkomstsikkerhed og faktisk i den henseende er i liga med de nordiske lande, ligger landet meget lavt i forhold til brugen af offentlige ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik. Endvidere ligger Frankrig dårligt i en måling af hvor mange, der deltager i efter- og videreuddannelse (se side 37). Den franske flexicurity-reform manglede således at inkorporere aspektet vedrørende beskæftigelsessikkerhed, hvorfor den ved et nærmere eftersyn altså ikke levede op til principperne om en balanceret reformtilgang og institutionel komplementaritet i funktionel forstand.

Den anden forklaring er, at reformen heller ikke levede op til princippet om komplementaritet i politisk forstand. Loven blev nemlig gennemført på traditionel fransk facon, dvs. uden forudgående konsultation hos arbejdsmarkedets parter og uden inddragelse af den socialistiske opposition, hvorfor den ingen folkelig legitimitet havde i vente overhovedet. Og helt forudsigeligt førte reformen derfor til massive protestaktioner i de franske gader, der altså gav *flexisécurité à la française* dødsstødet.

Frankrig tjener som et godt eksempel på, at flexicurity rent diskursivt slog igennem nationalt men altså ikke lod sig omsætte til konkrete reformer. I Storbritannien, hvor man også kunne forvente en vis tilpasning, slog konceptet dog slet ikke igennem på politiske scene. Det gjorde det heller ikke i Tyskland, selvom den rød-grønne regering i første halvdel af årtiet faktisk var slået ind på en reformvenlig kurs (Leschke et al, 2007). De såkaldte *Hartz*-reformer (for en gennemgang se Ludwig-Mayerhofer, 2005), der blandt



mange arbejdere blev genstand for stor vrede, gav nemlig grobund for fremvæksten af et nyt venstrefløjsparti, *Die Linke*, der ved valget i 2005 kom i Forbundsdagen og markant ændrede den parlamentariske situation i Tyskland. *Die Linke* gjorde store indhug hos de tyske socialdemokrater (SPD), der derfor sidenhen valgte at stå på en mere reformskeptisk linje for at undgå yderlige ”blødning” til venstrefløjen. Endvidere kom SPD fra 2005 med i en borgerligt ledet regering, i hvilken man hurtigt indtog rollen som garanten for det sociale Tyskland. Med den nye sort-gule koalition, der blev realiteten efter valget i 2009, er chancerne for nye reformer dog igen blevet forbedret. Spørgsmålet er imidlertid, om dette vil bringe Tyskland tættere på flexicurity? Hartz-reformerne er faktisk blevet tolket som et skridt væk fra flexicurity, fordi de, udover øget fokus på aktivering og rådighedskontrol af ledige, også omfattede markante forringelser af arbejdsløshedsunderstøttelsen<sup>34</sup>. Og skulle det komme til en deregulering af den omfattende jobbeskyttelse, der findes i Tyskland, under den nuværende regering, er det nok tvivlsomt at det vil ske akkompagneret af et løft til de sociale ydelser.

### **Sverige og Danmark: Hinsides flexicurity!**

Vender vi blikket hjem mod de nordiske lande, der i de forskelle komparative analyser falder ud som deciderede flexicurity-lande, ville man jævnført *Goodness-of-fit*-hypotesen kunne forvente små til moderate tilpasninger. Landene ligger i institutionel forstand tæt på flexicurity-elementerne som beskrevet af Kommissionen, og både Danmark og Sverige har tradition for at føre mobilitetsfremmende politikker i tråd med tankegangen bag konceptet. Faktisk kan den svenske Rehn-Meidner-model, der havde sin storhedstid i 1960’erne og 1970’erne, ses som en forløber for den gyldne danske flexicurity-trekant, der kendetegnede det danske beskæftigelsessystem i 1990’erne, og således også som en historisk forløber for EU-Kommissionens flexicurity-koncept (se f.eks. Berg, 2008 og denne afhandlings artikel 3).

De tilpasninger man dog måtte kunne forvente var for Sveriges vedkommende en gradvis reducere af ansættelsesbeskyttelsen, der er noget mere vidtgående end i Danmark. F.eks. er det ved lov bestemt, at alle ansættelser i princippet er ubegrænsede. Endvidere skal enhver opsigelse være sagligt begrundet og foreligge skriftligt, og hvis opsigelse begrundes med arbejdsmangel gælder det, at fyring skal ske efter ”sidst-ind-først-ud”-princippet. Endelig er der omfattende krav til medarbejderinddragelse i sager om omstrukturering og afskedigelse (Teknologisk Institut, 2009, s. 14–15). Det ses da også af OECD’s EPL-index, at Sverige ligger noget højere end Danmark (se side 31). Til gengæld hører landet til i samme segment som Danmark hvad angår de øvrige flexicurity-indikatorer, dvs. social sikkerhed, aktiv arbejdsmarkedspolitik og livslang læring.

Sverige kunne altså ved at reducere ansættelsesbeskyttelsen ”komme i mål” – om man så kan sige, og med en borgerlig regering ved magten (siden 2006) skulle man mene, at en sådan en reform var mulig. Det, der er sket under statsminister Fredrik Reinfeldt, er imidlertid lige præcis det modsatte af en bevægelse i retning af flexicurity. Den svenske ansættelsesbeskyttelse er der ikke pillet ved. Det er der til gengæld ved det svenske ar-

---

<sup>34</sup> Se artiklen: Ist ”Flexicurity” auf Frankreich und Deutschland übertragbar? på [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com) → Innovation und Kreativität.

bejdsløshedsforsikringssystem, der i udgangspunktet er opbygget næsten som det danske med fagforeningstilknyttede a-kasser og høje kompensationsgrader. Regeringen strammede i 2006 mærkbart op på systemet. A-kassememberskab blev gjort obligatorisk og medlemskab væsentligt dyrere end hidtil, idet en reduktion af arbejdsgiverbidraget skulle finansieres. Endvidere blev den endelige fastsættelse af a-kassekontingentet gjort afhængig af branchens relative ledighedsniveau. I principiel forstand er der således sket en individualisering af ledighedsrisici, svarende til hvad vi havde i Danmark før 1970. Til disse fordyrelser er kommet ændringer af ydelsesprofilen såvel som ydelsesperioden, således arbejdsløshedsdækningen i dag er betydeligt lavere end førhen. Tidligere var kompensationsgraden 80 procent i 600 dage. Nu sker der en reduktion til 70 procent efter 200 dage og en yderligere sænkning til 65 procent efter 300 dages ledighed (for en mere detaljeret gennemgang se Jørgensen, 2007, s. 33–34).

I lyset af den svenske regerings initiativer er det interessant at se nærmere på hvorledes den svenske regering retorisk responderede på EU's flexicurity-dagsorden. Sverige blev nemlig udpeget som et af en række fokuslande for Kommissionens *Mission for flexicurity*, der er et initiativ lanceret med henblik på at "hjælpe" landene med at integrere de fælles principper for flexicurity. Flexicurity-missionen besøgte Sverige i sommeren 2008, og ved den lejlighed forsøgte den svenske beskæftigelsesminister, Sven Otto Littorin, da også ihærdigt at nedtone forestillingen om flexicurity som et entydigt policy-koncept:

*"As I interpret the term, flexicurity is not about a ready-made model. It's not about introducing a one-size-fits-all labour market model in Sweden, or in any other country for that matter (...) If you ask me, flexicurity is more of an approach to globalisation, to demographic and technological developments"* (Swedish Ministry of Employment, 2008, s. 2).

Talen adresserede videre, at den Svenske regering ikke har tænkt sig at deregulere ansættelsesbeskyttelsen:

*"There are areas where reforms are more necessary than others. And there are areas where they are not so pressing. Labour legislation belongs to the latter group"* (Ibid, s. 5).

I stedet gør man reformtiltag, der går i retning af klassisk borgerlig incitamentstænkning:

*"Since the election in 2006, the Government has implemented a number of measures aimed at increasing employment and reducing labour market exclusion (...) Unemployment insurance is less generous than it used to be, the requirements are stricter and the number of places available on employment training courses has been reduced. Many people might wonder whether the latter is reconcilable with flexicurity. Doesn't flexicurity advocate high compensation levels and active labour market measures – preferably in combination with less rigid labour legislation?"* (Ibid, s. 9).

Som det ses sidst i citatet, afslørede Littorin dog alligevel, at han godt vidste hvad flexicurity reelt set går ud på. På spørgsmålet, som Littorin stiller, er svaret jo et rungende yes, hvorfor det ret klart, i hvert fald fra et policy-analytisk perspektiv, må konkluderes, at Sverige ikke tilpasser sig Kommissionens flexicurity-koncept. Tværtimod bevæger man sig væk herfra.

Som jeg har argumenteret for i kapitel 3 synes der også i Danmark at være tale om en bevægelse væk fra de flexicurity-principper og -elementer, som Kommissionen har opstillet. Dog bærer udviklingen i Danmark mere præg af at være en langsom glidning end et abrupt sporbrud, som det må siges at være i Sverige. Forskellen er endvidere, at den danske regering har taget ejerskab over begrebet, hvilket man ikke har i Sverige – hverken for regeringens, de svenske socialdemokraters eller parternes vedkommende.

### **Spanien og Italien: Flexicurity som en trojansk hest**

Til sidst skal vi omkring et par af de store sydeuropæiske lande, Spanien og Italien, der ifølge operationaliseringen af *Goodness-of-fit*-hypotesen i udgangspunktet var så langt fra Kommissionens flexicurity-koncept, at der ikke kunne forventes megen tilpasning. For Spaniens vedkommende er dette mere end korrekt. Den socialistiske regering, det store borgerlige oppositionsparti PP<sup>35</sup> såvel som de spanske fagforeninger var alle hurtige til at afvise flexicurity som rettesnor for spanske arbejdsmarkedsreformer. Sigende for den spanske regerings modstand vis-a-vis konceptet er det f.eks., at ordet flexicurity ikke er nævnt én eneste gang i det mere end 200 sider nationale reformprogram for 2008! (Spanish Prime Minister's Economic Office, 2008).

Blandt de forskellige policy-elementer under flexicurity-hatten er det særligt dereguleringen af ansættelsesbeskyttelsen, der er upopulær – endsige uantastelig – i Spanien. Man skulle mene, at det meget store antal midlertidigt ansatte, der er i landet, kunne give opbakning til reformer, men det har ikke været tilfældet. Modstanden mod at gøre ordinære ansættelser mere fleksible hænger nemlig tæt sammen med den politiske betydning en række kulturelle institutioner har i Spanien. F.eks. anses familiemæssige og regionale tilhørsforhold som endog meget betydningsfulde socio-økonomiske institutioner, der vil komme under pres på et mere fleksibelt arbejdsmarked. Ser vi på de øvrige policy-elementer, som f.eks. social sikkerhed, skal det dog pointeres, at der i forbindelse med finanskrisen er taget små skridt til forbedringer. Disse skal dog ikke ses som en tilnærmelse til flexicurity, men som led i den stimuluspakke regeringen lancerede i vinteren 2008/2009 for at bekæmpe den eksplosivt stigende ledighed (Pedersen, 2009).

Italiens regering har retorisk set været mindre afvisende overfor konceptet end den spanske. I Italiens nationale reformprogram for 2008 fremgår det f.eks., at man anerkender behovet for at aktivgøre socialpolitikken samt nødvendigheden af, at arbejdsløshedsforsikringssystemet gøres mere uniformt. Man er tillige dedikeret til at forstærke satsningen på efteruddannelse og livslang læring (Italian Interministerial Committee for EU Affairs, 2008, p. 8, 100). Det eneste flexicurity-element, som regeringen ikke synes at være optaget af, er dereguleringen af jobbeskyttelsen, der også i Italien har et betydeligt omfang. Den italienske regering synes samtidig at acceptere – og dermed afproblematisere, at en lang række jobs varetages af atypisk ansatte. Den bekymrer sig ikke om hvorledes disse ansættelser stabiliseres, men snarere om hvorledes atypisk ansatte også dækkes af de sociale sikringsystemer:

*"The Government is convinced that contracts such as the job-on-call contract (just re-introduced in legislation) respond to specific, but wide-ranging, labour demand/supply needs in an increasingly services-driven economy. In the same manner, the use of pre-*

---

<sup>35</sup> *Partido Popular.*

*paid vouchers, a simple mechanism already tested with success in other EU countries, should make it possible to ensure that many types of temporary work are carried out legally, thereby guaranteeing the transparency of the labour market as well as the social-security and insurance coverage” (Ibid., p. 100).*

Om der sættes konkrete handlinger bag disse anerkendelser fra den italienske regerings side vil fremtiden vise. Fælles for alle de europæiske lande men i særlig grad de sydeuropæiske er, at de er ramt hårdt af den finansielle krise, der har kastet mange hundrede tusinder ud i arbejdsløshed. Krisen har også betydet, at den flexicurity-dagsorden, der af sydeuropæiske fagforbund blev set som en faretruende ”trojansk hest”, er blevet afløst af en ny krisedagsorden med et noget anderledes fokus end flexicurity. Fokus i dag er således på jobskabelse via øgede offentlige investeringer og ikke på øget arbejdsmarkedsfleksibilitet.

*Goodness-of-fit*-hypotesen skal dog ikke pure tilbagevises, selvom det faktiske billede er noget mere broget end det, der med hypotesen blev opstillet ovenfor. Ser vi tingen i et lidt længere perspektiv end den tidsmæssigt ret korte periode flexicurity har været på dagsordenen, må man sige, at der særligt blandt landene med mere liberale arbejdsmarkeder er sket tilpasninger i retning af beskæftigelsesstrategiens anbefalinger. F.eks. er der i forskningslitteraturen bred enighed om, at introduktionen af aktive arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikker er fælles for næsten alle OECD-landene i Skandinavien og Nordvesteuropa. Også kontinentale lande som Tyskland og Belgien har fulgt denne trend (Larsen and Berkel, 2009).

### **Institutionel isomorfi på beskæftigelsesområdet**

Kapitlet her skal afrundes med en sidste kortfattet refleksion, der følger op på endnu en position hjemhørende i det europæiseringsteoretiske felt. I et studie af *policy transfer*-processer i EU konkluderer Radaelli, at EU-politikker har større chance for succesfuld udbredelse, hvis de tager afsæt i eller afbilleder succesfulde nationale cases frem for ideologisk funderede paradigmer. Med andre ord; det empiriske eksempel har større magt end det teoretiske (Radaelli, 2000).

På beskæftigelsesområdet kan man sige, at der med flexicurity-konceptets indlejring i beskæftigelsesstrategien er sket en bevægelse fra teori til empiri. Den ”gamle” strategi, altså de retningslinjer der gjaldt frem til udgangen af 2007, var slet ikke på samme måde som den p.t. gældende omgivet af en diskurs stærkt knyttet til en konkret empirisk case. Som anført af Ashiagbor kan den dominerende (hegemoniske) diskurs, der udvikledes fra og med Lissabon-topmødet i 2000 og frem til 2005, bedst karakteriseres som en syntese mellem forestillingen om ”den tredje vej”, altså den moderniserede markedskonforme socialdemokratisme, også en mere rendyrket liberaliseringsdiskurs (Ashiagbor, 2005, s. 189–190). Hun skriver f.eks.;

*“... emphasis on reform of protective legislation, benefit systems and other ‘disincentives’ to job creation can be seen as one of the true legacies of Lisbon, a thread running consistently through post-Lisbon policy pronouncements (...) Such discourse resonates strongly with the ‘supply-side citizenship’ approach of the Third Way, and is committed to integrating economic policy objectives with social policy concerns on its own terms (...) Barcelona [topmøde i 2002] developed this strategy further, with*

*an even greater emphasis on the need to 'liberalize' markets and reform benefits and pensions systems" (Ibid).*

Som dokumenteret ovenfor har Kommissionen med adoptionen af flexicurity-konceptet foretaget en kursændring i forhold til elementet vedrørende de sociale sikkerhedssystemer. Men derudover har den i særdeleshed knyttet beskæftigelsesstrategien op på en konkret case – nemlig Danmark. Strategiens referencepunkt er således i en vis forstand krystalliseret, hvor det førhen var luftigt og u håndgribeligt. Den danske flexicurity-model er et mere konkret referencepunkt end "den tredje vej" er det. Og hele forestillingen om institutionel komplementaritet er faktisk også ny. Den "gamle" strategi promoverede forskellige *policies* men den angav ikke, som nu, at de skulle implementeres synkront og som et egentligt policy-program.

I henhold til Radaelli kunne man således post 2007/2008 forvente en forstærket tendens til institutionel isomorfi – altså øget konvergens i landenes reformprogrammer. Jævnfør analyserne ovenfor udført med afsæt i *Goodness-of-fit*-hypotesen synes dette dog ikke at være tilfældet. flexicurity synes ikke at have givet strategien mere gennemslagskraft – i hvert fald ikke på det konkrete policy-niveau. Omvendt må man sige, at flexicurity-konceptet på det diskursive plan har spredt sig som ringe i vandet. Konceptet er blevet flittigt diskuteret i mange lande, og bliver det faktisk stadig i en del fagforeningsnetværk rundt om i Europa. Det er dog plausibelt, at finanskrisen, i hvert fald for en periode, har ændret præmissen for at diskutere arbejdsmarkedsreformer i størstedelen af EU-området.

## Referencer

- Adnett, N. and Hardy, S. (2005) *The European Social Model: Modernisation or Evolution?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Alesina, A and Perotti, R. (2004) 'The European Union: A Politically Incorrect View', in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 4, pp. 27–48.
- Ashiagbor, D. (2005) *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Barbier, J. (2007) 'From political strategy to analytical research and back to politics: a sociological approach of 'flexicurity''. In Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 155–188.
- Barbier, J., Colomb, F. and Madsen, P.K. (2009) *Flexicurity – an open method of coordination at the national level*. Document de Travail du Centre Economic de la Sorbonne, No. 46, CNRS Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Berg, A.v.d. (2008) *Flexicurity: Theory, Practice or Rhetoric?* Paper presented at CARMA's 25<sup>th</sup> Anniversary Conference, Aalborg University October 9–10 2008.
- Berg, A.v.d. and Gier, E.d. (2008) 'Research in Transitional Labour Markets: Implications for the European Employment Strategy', in Rogowski, R. (ed.) *The European Social Model and Transitional Labour Markets*, Farnham: Ashgate, pp. 63–105.
- Bredgaard, T. og Larsen, F. (2006) "Svingdøre og blindgyder på det danske arbejdsmarked". *FTF-fokus*, nr. 5.
- Bredgaard, T., Larsen, F. og Madsen, P.K. (2005) "Det fleksible danske arbejdsmarked – en forskningsoversigt", i Beskæftigelsesministeriet: *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet, s. 17-56.
- Börtzel, T.A. and Risse, T. (2003) 'Conceptualizing the Domestic Impact of Europe', in Featherstone, K. and Radaelli, C.M. (eds.) *The Politics of Europeanisation*, New York: Oxford University Press, pp. 57–82.
- Campbell, J.L. (1998) 'Institutional analysis and the role of ideas in political economy', in *Theory and Society*, No. 27, pp. 377–409.
- Dolowitz, D.P. and Marsh, D. (2000) 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, pp. 5–24.

Jepsen, M. and Serrano Pascual, A. (2006) 'The concept of the ESM and supranational legitimacy-building', in Jepsen, M. and Serrano Pascual, A. (eds.) *Unwrapping the European Social Model*, Bristol: The Policy Press, pp. 25–45.

Jørgensen, H. (2005) 'The European Employment Strategy up for Revision – Effective Policy or European Cosmetics?' in Bredgaard, T. and Larsen, F. (eds.) *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØF Publishing Copenhagen, pp. 23–46.

Jørgensen (2007) "Vingernes tryghed" og revision af arbejdsmarkedspolitikken – Den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark siden 1993/94 og den nye svenske regerings initiativer set i lyset heraf, Rapport til TCO Stockholm, upubliceret.

Jørgensen, H. and Madsen P.K. (2007) 'Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity' in Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen: DJØF Publishing Copenhagen, pp. 7-35.

Kallestrup, M. (2004) *Europæisering og nationalstaten – EU's konsekvenser for national reguleringspolitik og de nationale aktørers undervurderede rolle*, ph.d.-afhandling fra Aalborg Universitet, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.

Keune, M. and Jepsen, M. (2007) 'Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for Flexicurity'. In Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 189–211.

Larsen, F. and Berkel, R.v. (2008) *Introduction*, in Larsen, F. and Berkel, R.v. (eds.) *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 7–16.

Leschke, J., Schmid, G. and Griga, D. (2007) 'On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany', in Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen: DJØF Publishing Copenhagen, pp. 335-364.

Ludwig-Mayerhofer (2005) 'Activating Germany', in Bredgaard, T. and Larsen, F. (eds.) *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 95-114.

Mailand, M. (2006) *Coalitions and Policy Coordination: Revision and Impact of the European Employment Strategy*, Copenhagen: DJØF Publishing.

Mailand, M. (2008) 'The uneven impact of the European Employment Strategy on member states' employment policies: a comparative analysis', in *Journal of European Social Policy*, Vol. 18, No. 4, pp. 353–365.

Muffels, R.J.A. (2008) 'Flexibility and Employment Security in Europe: Setting the Scene', in Muffels, R.J.A. (ed.) *Flexibility and Employment Security in Europe: Labour Markets in Transition*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 3–29.

Nedergaard, P. (2005) 'Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy: Theoretical Approaches and Methodologies', in Bredgaard, T. and Larsen, F. (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 75–93.

Pedersen, C. (2009) *FLEXICURITY – Er Spanien parat til at indføre den danske arbejdsmarkedsmodel?* Specialeafhandling fra CBS, Institut for Erhvervssprog, Spansk og Europæiske Studier.

Radaelli, C.M. (2000) 'Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy', in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, pp. 25–43.

Rogowski, R. (2007) 'Flexicurity and Reflexive Coordination of European Social and Employment Policies', in Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 131–154.

Rogowski, R. (2008) 'The European Social Model and the Law and Policy of Transitional Labour Markets in the European Union', in Rogowski, R. (ed.) *The European Social Model and Transitional Labour Markets*, Farnham: Ashgate, pp. 9–27.

Schmid, G. (2002) 'Towards a theory of transitional labour markets', in Schmid, G. and Gazier, B. (eds.) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 151–195.

Teknologisk Institut (2009) *Succes med Flexicurity*, København: Beskæftigelsesministeriet (kan downloades via [www.bm.dk](http://www.bm.dk) →Aktuelt → Publikationer)

Tsoukalis, L. (1997): *The New European Economy Revisited*, New York, Oxford University Press.

Viebrock, E and Clasen, J. (2009) 'Flexicurity and welfare reform: a review'. In *Socio-Economic Review*, Vol. 7, No. 2, pp. 305–31.

## **EU-dokumenter**

Det Europæiske Råd (2006) *Formandsskabets konklusioner*, den 23.-24. marts 2006, Bruxelles, dok. nr. 7775/1/06

Den Europæiske Unions Tidende (2008) *Rådets beslutning af 15. juli 2008 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker*, dok. nr. 2008/618/EF.

European Commission (2006) *Employment in Europe*, Brussels: European Commission.

Italian Interministerial Committee for EU Affairs (2008) *LISBON STRATEGY FOR GROWTH AND JOBS NATIONAL REFORM PROGRAMME 2008-2010*, Rome: Department for EU Policies, Presidency of the Council of Ministers.



Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2005) *Meddelelse: Vækst og beskæftigelse: en fælles opgave. Et nyt afsæt for Lissabon-strategien*, dok. nr. KOM(2005) 24.

Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2007) *Meddelelse: Mod fælles principper for flexicurity: Flere og bedre job ved hjælp af fleksibilitet og sikkerhed*, dok. nr. KOM(2007) 359.

Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2008) *Forslag til RÅDETS BESLUTNING om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker*, dok. nr. KOM(2008) 869.

Rådet for den Europæiske Union (2007a) Note: *Mod fælles principper for flexicurity - Udkast til Rådets konklusioner*, dok. nr. 15497/07.

Rådet for den Europæiske Union (2007b) PRESSEMEDDELELSE 2837, samling i Rådet: *Beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik*, Bruxelles, den 5.-6. december 2007, dok. nr. 16139/07.

Spanish Prime Minister's Economic Office (2008) *Spain National Reform Programme 2008 Progress Report*, Madrid: Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica

Swedish Ministry of Employment (2008) *The balance between security and flexibility in the Swedish labour market*, speech by Swedish minister of employment, Sven Otto Littorin, at the seminar 'Flexicurity from a Swedish perspective', Monday 2 June 2008, Rosenbad, Stockholm.

## Kapitel 5

### Konkluderende bemærkninger

Jeg vil i nærværende kapitel, der er det sidste i afhandlingens rammetekst, opsummere de diskussioner, der er gennemgået i kapitel 2, 3 og 4. Efterfølgende vil jeg udlede et par mere overordnede konklusioner vedrørende flexicurity-begrebet; først om begrebet i sig selv, og dernæst i relation til de politikudviklinger, der er forekommet i henholdsvis Danmark og EU på beskæftigelsesområdet indenfor det seneste årti.

#### Bemærkninger til kapitel 2

Kapitel 2 gennemgik udviklingen af flexicurity-begrebet fra politisk buzzword til akademisk analyseværktøj, der i stort omfang udvidede begrebets betydning. Fra at have været brugt til at karakterisere en konkret hollandsk arbejdsmarkedsreform, der sigtede på at omfordele rettigheder mellem ordinært og a-typisk ansatte, blev begrebet af den hollandske forsker Ton Wilthagen udvidet til at dække en række forskellige kombinationer af fleksibilitet og sikkerhed – i princippet 16 kombinationsmuligheder i alt. Begrebet gik fra at være "*a deliberate policy strategy*" til også at kunne karakterisere "*a state of affairs*". Definitorisk åbnede dette for, at institutionelle flexicurity-arrangementer kunne identificeres i eksisterende nationale beskæftigelsessystemer, i centralt vedtagne politiske reformer, i overenskomster mellem arbejdsmarkedsmarkedets parter eller på virksomhedsniveau. Til trods for disse udvidelser af begrebet har jeg argumenteret for, at Wilthagens definition ikke er tilstrækkeligt dækkende. I forhold til det samspil, der f.eks. er i Danmark mellem lønmodtagere og arbejdsgivere, mangler Wilthagen den sikkerhedsdimension, der vedrører lønmodtagernes organiserings- og forhandlingsret, som jeg med henvisning til Standing (1999) efterfølgende har karakteriseret som repræsentationssikkerhed. Repræsentationssikkerhed kan nemlig siges at være en forudsætning for, at der i tilknytning til introduktionen af nye fleksibilitetsformer også kobles noget sikkerhed, der tilgodeser lønmodtagerne. I forhold til det parlamentariske niveau kan man tale om repræsentationssikkerhed, når arbejdsmarkedets parter f.eks. involveres i forbindelse med forhandlinger om arbejdsmarkedsreformer, eller hvis de gives beslutningskompetence i forbindelse med implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken.

Den næste diskussionen, der blev ført i kapitel 2, handlede om de kvantitative flexicurity-indikatorer, der blandt andet er blevet udviklet i forbindelse med EU-Kommissionens adoption af flexicurity-begrebet. Den første pointe i forhold hertil var, at hvis man anvender kvantitative indikatorer, skal der ikke nødvendigvis eksistere et

institutionelt samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed for at man kan bruge flexicurity-begrebet. Snarere vil flexicurity være et udtryk for, at et land scorer højt på udvalgte fleksibilitets- og sikkerhedsindikatorer. Den anden pointe var dog, at sammensætningerne af forskellige kvantitative indikatorer, der har fundet anvendelse blandt flexicurity-forskere, er ret problematiske. For det første er det et problem, at sondringen mellem *policy-output* og *policy-outcome* er negligeret. Sondringen mellem de to er væsentlig, da det kan have stor betydning for udfaldet af komparative flexicurity-analyser, hvilken af de to der anvendes. Bruges EPL-variablen (der er en output-variabel) som mål for ekstern numerisk fleksibilitet, er Storbritannien og Danmark eksempelvis meget fleksible, imens Sverige i mindre grad er fleksibelt. Bruges til gengæld en mobilitetsvariabel (der er en outcome-variabel) er Sverige ligeså fleksibelt som Danmark. Ses der endelig på virksomhedernes jobomsætning (ligeledes outcome-variabel) er Danmark det mest fleksible af alle lande i EU tæt efterfulgt af Spanien, der i EPL-sammenhæng til gengæld er meget ufleksibelt (European Commission, 2009).

### Bemærkninger til kapitel 3

Kapitel 3 handlede om den danske flexicurity-model, der som institutionelt flexicurity-arrangement rummer en høj grad af numerisk fleksibilitet, indkomst- og beskæftigelses-sikkerhed. I kapitlet gennemgik jeg forskellige diskussioner vedrørende modellen. For det første diskuterede jeg den danske flexicurity-models funktionsmåde, herunder hvorledes modellen bidrog til at øge beskæftigelsen og nedbringe ledigheden i perioden fra midten af 1990'erne og ca. 10 år frem, men også hvorledes man kan antage, at modellen på andre måder har givet Danmark en række komparative fordele. Centralt placeret var diskussionen om effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Hvor nogle forskere har fremhævet aktivpolitikens kvalifikationseffekter, har andre fremhævet dens trussels- og motivationseffekter. Et problem jeg hævdede i den forbindelse var, at selvom en politik baseret på trusselselementer måske har nogle klare effekter, ja så kan den ikke rummes indenfor Wilhagens definitioner af flexicurity. I flexicurity-terminologi tilføjer aktiv arbejdsmarkedspolitik et element af beskæftigessikkerhed, i den forstand at ledige gives nogle muligheder, der kan hjælpe til med at bringe dem tilbage i beskæftigelse, f.eks. opkvalificering eller assistance i forhold til jobsøgning, flytning m.m. Trusselseffekter, derimod, virker fordi mennesker har aversioner imod det, at blive tvangsaktiveret. Antagelsen er, at arbejdsløse vil øge deres søgeintensitet (og givetvis også slække på deres lønkrav) jo tættere de kommer på deadline for aktivering, hvorfor en politik med sigte på trusselseffekter helst skal være så kold, våd og perspektivløs som mulig. En sådan politik kan imidlertid ikke, men mindre man har et direkte Krarupsk menneskesyn, forenes med begrebet sikkerhed og derfor heller ikke med flexicurity.

En pointe i forlængelse af diskussionen om effekterne af aktiv arbejdsmarkedet var desuden, at det er forfejlet at beskrive flexicurity-modellens funktionsmåde alene ved at fokusere på modellens enkeltdele. I den forbindelse anvendte jeg begrebet om institutionel komplementaritet til at forny diskussionen om flexicurity-modellens fordele. Institutionelle komplementariteter er et af de centrale genstandsfelter i den nyere litteratur indenfor komparativ politisk økonomi. Tankegangen er den, at moderne kapitalistiske stater kan opnå en række komparative fordele, hvis staternes politisk-økonomiske institutio-

ner spiller sammen på en måde, der forbedrer de enkelte institutioners funktionsmåde og/eller effektivitet. USA og Tyskland nævnes som de idealtypiske eksempler på stater, der har sådanne institutionelle dynamikker. I USA er bankeres kreditgivning kortsigtet, arbejdsmarkedet er liberale, løndannelsen fleksibel og det er let at blive gældssaneret. Disse institutioner faciliterer i fællesskab en meget dynamisk, innovativ og omstillingsparat økonomi. I Tyskland er banker og investorer mere tålmodige end i USA, hvilket passer godt sammen med de mere ridige erhvervsstrukturer og den arbejdsmarkedsregulering, der er i Tyskland. Forholdene betyder til gengæld, at virksomhederne tør investere mere langsigtet og at de kan anvende flere ressourcer på at uddanne egne medarbejdere. Dette giver igen nogle fordele i forhold til at kunne producere specialprodukter af meget høj standard, der således giver en konkurrencefordel i forhold til en kvalitetsparameter. En lands politisk-økonomiske institutioner er altså komplementære, hvis samspillet imellem dem er med til øge landets komparative konkurrencefordele (Hall and Soskice, 2001).

En gennemgang af forskellige forskningsresultater viste, at den danske flexicurity-model indeholder i hvert fald to dimensioner af institutionel komplementaritet; en funktionel og en politisk/holdningsmæssig dimension. Til den funktionelle dimension hører f.eks., at dagpengesystemet, som vist af Gangl (2006), mindsker areffekterne (negativ indkomstforskel i forbindelse med job-ledighed-job transitioner) af arbejdsløshed. Risikoen for at blive ledig er i Danmark højere end i de fleste af vore nabolande, men risikoen ved ledighed er altså mindre. Dette skyldes, at generøs arbejdsløshedsundestøttelse sikrer en større gennemtrængelighed i forhold til branchemæssige og industrielle skel (hvilket sandsynligvis også hænger sammen med arbejdsmarkedspolitikens mobilitetspolitiske sigte) og er således komplementær i forhold til arbejdsmarkedet, der i kraft af en erhvervsstruktur med mange små og mellemstore virksomheder og en liberal ansættelsesbeskyttelse behøver en høj grad af mobilitet.

Den politiske dimension består i, at dagpengesystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik reproducerer accepten af de fleksible rammevilkår på arbejdsmarkedet. På makroniveau betyder det, at så længe disse institutioner er intakte, så vil fagforeninger og arbejderpartier ikke fremsætter krav om jobbeskyttelse, hvilket naturligvis er en fordel for arbejdsgiverne. På mesoniveau betyder det endvidere, at fagforeninger indgår mere progressivt i forhandlinger med arbejdsgiversiden, f.eks. i forbindelse med omstruktureringer eller nedskæringer. Endelige kan man på mikroniveau se, at institutionerne har sammenfald med en i befolkningen overvejende positiv holdning til det, at være jobmobil. Som analysen på side 54 viser, er der en klar sammenhæng mellem den indlejrede logik, der er at finde i forskellige landes arbejdsmarkedsregulerende institutioner, og så befolkningernes holdning til jobmobilitet. I lande med institutioner, der har en horisontal logik, ses mange jobskift men også en overvejende positiv holdning til jobmobilitet. I lande med institutioner med en indbygget vertikal logik er billedet få jobtransitioner og en overvejende negativ holdning til mobilitet. For kontrolgruppen, dvs. de lande der er kendetegnet ved fraværet af stærke arbejdsmarkedsregulerende institutioner, ses det omvendte billede. Her er andelen, der har en positiv holdning til jobmobilitet, faldende, jo større den faktiske mobilitet er. Og da man må antage, at arbejdsmarkedet tilpasser sig bedre hvis lønmodtagerne har en positiv holdning til mobilitet frem for en negativ, er min

konklusion, at vi også på mikroniveau kan observere en høj grad af komplementaritet fra dagpengesystemet og arbejdsmarkedspolitikken til det fleksible arbejdsmarked.

Den næste diskussion i kapitel 3 handlede om flexicurity-modellen og ”den danske model”. Et argument, der er fremført, går på, at den danske overenskomstmodel i gennem de sidste 15–20 har udvidet rammerne for især interne fleksibilitetsformer. Betoningen af hyr-fyr fleksibiliteten, som det væsentligste træk ved det danske arbejdsmarked, er derfor blevet kritiseret som værende for ensidigt. I kapitlet gennemgik jeg derfor forskellige forskningsbidrag, herunder også en række empiriske analyser fra min egen hånd. Blandt andet viste resultaterne fra en stor virksomhedssurvey, at en tredjedel af virksomhederne kan karakteriseres som decideret ”multifleksible”, dvs. beroende på både ekstern numerisk fleksibilitet såvel som interne fleksibilitetsformer. En næsten ligeså stor del af virksomhederne var dog mere rendyrket numerisk fleksible. Det samlede billede er således, at det i praksis er hyr-fyr fleksibilitet, der den dominerende tilpasningsstrategi på det danske arbejdsmarked, men de øvrige fleksibilitetsformer er også i spil mange steder. Og som analysen i artikel I viser, synes de to fleksibilitetsprincipper i højere grad at supplere end at substituere hinanden.

Tredje diskussion i kapitel 3 diskuterede spørgsmålet, hvorfor Danmark overhovedet udviklede en flexicurity-model, der kan ses som en hybrid mellem det liberale Anglo-saksiske regime og den klassisk skandinaviske velfærdsstat. Meget af forskningslitteraturen vedrørende policy-udviklingen på de social- og arbejdsmarkedspolitiske områder i Danmark lægger vægt på, at sporafhængige processer har været afgørende for politikudviklingen. F.eks. har vekselvirkningen mellem borgerlige og socialdemokratiske regeringer betydet, at vi gradvist har videreudviklet arbejdsløshedsforsikringssystemet efter universelle principper. Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen pressede på for at forbedre vilkårene for arbejderklassen, imens de borgerlige sørgede for, at nyetablerede velfærdsgoder udstraktes til alle. En anden vekselvirkning har været den imellem lediges rettigheder og pligter. Arbejdsløshedsforsikringssystemet og senere også de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger er blevet slækket eller strammet op i takt med de overordnede konjunkturgennemslag, og i det lys kan også 1990’ernes arbejdsmarkedsreformer og tilpasningerne af disse indfanges med en sporafhængighedsoptik. Endelig er det blevet påpeget, at den danske tradition for partsinddragelse og kollektiv aftaleregulering har lagt begrænsninger på det politiske mulighedsrum for at gennemføre reformer. Dette kan således forklare, hvorfor den tidligt introducerede balance mellem lav ansættelsesbeskyttelse og god arbejdsløshedsunderstøttelse bestod op gennem hele det 20. århundrede. Samlet set vil svaret således være, at Danmark udviklede en hybridmodel fordi vi op gennem det 20. århundrede havde en stabil magtbalance, der både gav indflydelse til arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer og til socialdemokraterne såvel som til de borgerlige partier.

Med henvisning til Jensen (2007) udfordrede jeg dog denne pointe – særligt vedrørende det, at vi tidligt fik fastslået de liberale afskedigelsesregler og sidenhen aldrig rigtig tog tilløb til at ændre disse og i stedet altså udviklede et stærkt arbejdsløshedsforsikringssystem. Ifølge Jensen hænger denne udvikling nemlig snarere sammen med arbejderbevægelsens organiseringsstruktur end nogen egentlig balancegang mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerinteresser. De horisontale organiseringsprincipper, der dominerer den danske arbejderbevægelse, skabte tidligt en præferencestruktur, hvor løndannelse og ind-

komstbeskyttelse var vigtigere end jobbeskyttelse. Jobbeskyttelse var således ikke et fokusområde for selve arbejdskampen, hvorfor forholdene vedrørende ansættelser og afskedigelser naturligvis forblev uregulerede, hvilket står i modsætning til de fleste andre kontinentaleuropæiske lande. I disse var organiseringsprincipperne nemlig overvejende vertikale, hvilket omvendt skabte præferencer for jobbeskyttelse frem for indkomstbeskyttelse.

Afslutningsvist diskuterede jeg, hvorvidt de sidste otte års VK-regeringer har bidraget til at udvikle eller snarere afvikle flexicurity-modellen? Konklusionen er, at en række transformativ processer er blevet igangsat, der på flere punkter bryder med balancegangen mellem fleksibilitet og sikkerhed og med princippet om repræsentationssikkerhed (parternes indflydelse). Arbejdsmarkedspolitikken er blevet omlagt til beskæftigelsespolitik, der i højere grad synes at skulle realisere trussels- og motivationseffekter end kvalifikationseffekter; en omlægning der især understøttes af operationelle reformer i implementeringsleddet, dvs. i landets jobcentre.

Dernæst er parternes indflydelsesmuligheder blevet indskrænket, og der pågår aktuelt en kamp ført fra LO's side for at fastholde a-kassernes position, der synes mere og mere udsat. Antallet af andre arbejdsmarkedspolitiske aktører er omvendt nærmest eksploderet, hvilket også indikerer, at den traditionelle balancegang mellem lønmodtager- og arbejdsgiverinteresser (der er helt central i en flexicurityoptik) aktuelt trænges i baggrunden. Styrende for fremtidens indsatser bliver i højere grad hensynet til de kommunale budgetter og private aktørers mulighed for at tjene profitter på aktivere ledige end hensynet til parternes ønsker.

Konkret i forhold til dagpengekomensationen har VK-regeringen som sådan ikke lavet forringelser (når vi ser bort fra de supplerende dagpenge), men en gradvis udhuling introduceret og videreført af tidligere regeringer er fortsat, fordi man på den anden side heller ikke har villet hæve dagpengeniveauet. Kompensationsgraden er imidlertid blevet så ringe, at det har givet anledning til, at et nyt marked for arbejdsløshedsforsikringer er ved at vokse frem. Desuden har dækningsgraden, altså andelen af de beskæftigede der har en arbejdsløshedsforsikring, længe været faldende, hvilket også kan ses som en indikator for, at kompensationsmulighederne er utidssvarende. Under VK-regeringen synes flexicurity-modellens sikkerhedselementer således at være blevet trængt tilbage; indkomstsikkerheden er dalende, og opkvalificeringsaspektet nærmest udslettet (også er de stærkt forringede vilkår for kontant- og starthjælpmodtagere ikke engang medregnet) imens fleksibiliteten har status quo. Et spørgsmål er, om udviklingen vil få den danske fagbevægelse til gøre alvor af truslerne at kræve længere opsigelsesvarsler? Det vil fremtiden vise.

I hvert fald synes et sporskifte på tre punkter at være indtruffet: 1) Balancen mellem ret og pligt, fortolket som en balance mellem en arbejdsmarkedintegrations- og en social disciplineringsstrategi, er forskubbet i retning af sidstnævnte; 2) arbejdsmarkedets parter er blevet marginaliseret; 3) og sidst men ikke mindst er der på trods af konjunkturomslaget i 2008 ikke sket en omjustering af politikken (hvilket man traditionelt har gjort i form af stramninger under højkonjunkturer og lempede krav under lavkonjunkturer) hvilket også kan ses et sporbrud.

## Bemærkninger til kapitel 4

Kapitel 4 havde omdrejningspunkt omkring det kommissionsudspil til et europæisk flexicurity-koncept, der senere blev revideret og indlejret i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Herunder diskuterede jeg, hvorvidt Kommissionens flexicurity-udspil rent indholdsmæssigt distancerede sig fra tidligere beskæftigelsespolitiske udspil, og dernæst hvorvidt flexicurity har haft nogen påvirkning på medlemsstaterne *so far*. Af den første diskussion sluttede jeg, at der rent faktisk er nogle klare forskelle mellem flexicurity-konceptet også den syntese mellem ”den tredje vej” og nogle mere nyliberale elementer, der prægede Kommissionens tænkning tidligere. Policy-elementerne i Kommissionens flexicurity-koncept, dvs. fleksible kontrakter, aktiv arbejdsmarkedspolitik, livslang læring og moderne sikkerhedssystemer, kunne godt genfindes i tidligere udspil men italesat på en helt anden måde. Hvor Kommissionen tidligere forbandt ”modernisering” af social sikkerhed med introduktionen af økonomiske incitamenter, forbinder den nu ”modernisering” med en nyorientering af blandt andet arbejdsløshedsunderstøttelse og kontanthjælp, således sådanne ordninger i højere grad kommer til at facilitere mobilitet. Endvidere genfindes i flexicurity-udspillet samme forestilling om institutionel komplementaritet, som jeg redegjorde for i kapitel 3. Kommissionen kæder således anbefalinger vedrørende fleksibilisering af ansættelseslovgivning sammen med anbefalinger om at hæve understøttelsen for arbejdsløse ud fra forestillingen om, at det kan skabe en ny balance mellem sikkerhed og fleksibilitet. Dette er også nyt.

Gennemgangen af forskellige kilder vedrørende flexicurity-konceptets påvirkning af medlemsstaterne var mindre opmuntrende. Godt nok synes konceptet at være slået igennem diskursivt, men substantielt har det ikke slået rod. Det mønster, der synes at præge medlemslandene, er i højere grad bevægelsen fra passiv forsørgelse til aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvilket i flere lande, f.eks. Sverige og Tyskland, faktisk er blevet akkompagneret af lavere arbejdsløshedsunderstøttelse – altså stik imod flexicurity-tankegangen.

## Generelle bemærkninger

Skal man på baggrund af denne afhandlings samlede analyser uddrage nogle generelle konklusioner om flexicurity som *begreb*, er det nærliggende at vende tilbage til Barbier’s udsagn om, at det har været en rejse *”from political strategy to analytical research and back to politics”* (Barbier, 2007). Begrebet blev født i en politisk kontekst og er igen et centralt placeret politisk begreb. Eneste udvikling er, at det i dag figurerer på europæisk niveau, imens det tidligere kun optrådte i en enkelt medlemsstat, nemlig Holland. Man kan måske lave en lille analog til når en minister forfremmes til EU-kommissær. Skal man som forsker begræde denne udvikling? Er det et tab for arbejdsmarkedsforskningen, hvis det i høj grad politiske flexicurity-koncept får patent på begrebet således det ikke længere kommer til at have nogen rolle som analytisk værktøj? Nej – egentlig ikke vil min konklusion være. Som analytisk begreb viste flexicurity sig at være *for* bredt og paradoksalt nok stadig ufuldkomment. Forskningskonferencer vedrørende flexicurity strittede i alle mulige retninger; der blev diskuteret alt lige fra beskæftigelsespolitiske instrumenter over livsforløbsanalysemetoder til arbejdslivsbalance. Interessante diskussioner, jo tak, men uden noget samlet fokus. At flexicurity er ”tilbage” som et nogenlunde entydigt politisk koncept gør det på sin vis også mere reelt at beskæftige sig med ud fra en

forskningsmæssig horisont. Man kan analysere om politikker går i retning af konceptets konturer eller ej. Med Wiltthagens flexicurity-matrice kunne næsten al beskæftigelsespolitisk lovgivning, overenskomster eller arbejdspladsaftaler karakteriseres som flexicurity, hvilket hurtigt ville have gjort begrebet uinteressant.

En interessant pointe ovenpå kapitel 3 og 4 er endvidere, at imens EU-politikken synes at gå i danske fodspor, ja så vælger vi i Danmark at gå andre veje. Som jeg har illustreret er der med flexicurity-konceptet sket et reelt kursskifte hos EU-Kommissionen, der tidligere havde ret så nyliberale tilbøjeligheder på det beskæftigelsespolitiske område. I Danmark går udviklingen faktisk i den modsatte retning. Her synes incitamentsfremmende politikker at have fået forrang over mobilitetsfremme. Samlet set bevidner eksemplerne, at idéer om givne kausale sammenhænge til stadighed konkurrerer om at øve indflydelse på politiske aktørers virke.

## Referencer

Barbier, J. (2007) "From political strategy to analytical research and back to politics: a sociological approach of 'flexicurity'". In Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 155–188.

European Commission (2009) *Employment in Europe*, Brussels: European Commission.

Gangl, M. (2006) "Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities" i *American Sociological Review*, vol. 71, no. 6, s. 986-1013.

Hall, P.A. and D. Soskice, eds. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press.

Jensen, P.H. (2007) "Grundlæggelsen af det danske arbejdsløshedsforsikringssystem i komparativ belysning" i Pedersen, J.H. og A. Huulgaard (red.) *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007 – udvikling og perspektiver*, København: Arbejdsdirektoratet, s. 33-66.

Standing, G. (1999) *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*, London: Macmillan Press LTD.





# Afhandlingens forskningsartikler



## Artikel I

# The Flexicurity of Mutual Responsiveness in Labour-Management Relations<sup>1</sup>

*Mads Peter Klindt and Rasmus Juul Møberg*

**Abstract:** *Inspired by the Danish case, the European political debate on Flexicurity has, to date, had a tendency to centre on the issues of numerical flexibility and labour mobility as the definitive answer to the changes brought on by globalisation and the rapidly evolving technology boom. In this debate, the role of industrial and workplace relations, and the ability to sharpen competitiveness through internal flexibility, has been neglected. This trend has also impacted the methods applied in the efforts to measure the level of Flexicurity across European member states. Advanced variables have been constructed to encapsulate the various forms of policies and institutional arrangements that are presumed to promote more flexible and mobile labour markets, while at the same time research concerning basic labour market outcomes have hardly been deployed. This paper comes as a reaction to this development. First, it reviews Danish Flexicurity from an industrial relations perspective, by going through collective agreements and the trends of decentralisation and labour empowerment, which represent important although overlooked progressions of flexibility and security approached from the macro perspective. Secondly, from a workplace perspective, it examines how Danish companies manage their personnel resources by utilizing the different forms of flexibility at their disposal, and how Danish employees experience their needs and wishes accommodated by the companies. In this sense, Flexicurity becomes a characterisation of a development, where increased utilization of flexibility can go hand-in-hand with improved employee satisfaction. In general, the empirical investigations confirm that this is the case on the Danish labour market.*

---

<sup>1</sup> Artiklen er publiceret i Jørgensen, H. og Madsen, P.K. (2007) *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 503–529.

## Introduction

On Sunday the 25<sup>th</sup> of February 2007, the social partners on the manufacturing area, Danish Industry<sup>2</sup> (DI) and CO-Industry<sup>3</sup> (CO-I), finally concluded on a new three-year collective agreement covering the more than 240,000 industrial workers and approximately 6,100 industrial companies respectively. The negotiations had been going on since the New Year but moved slowly and painfully indicating that the parties were far from an agreement, and during February experts began speaking of the possibility or risk, that the country was facing a greater conflict not seen since the summers of 1998 and 1985. The deadline for a settlement was March 1<sup>st</sup>, after which the partners, pursuant to the general agreement for the Danish labour market, were allowed to give their strike or lock-out notices, so it can rightly be said that it was a last call situation. However, at the time of writing, dangers persist as the closing of the agreement concerning the manufacturing area marked the starting signal for negotiations on the more than one hundred other areas and sectors, also covered by collective agreements. Furthermore, once all agreements are concluded, the 'whole package' has to be confirmed by a majority of the union members, and then the local talks about wages and other working conditions at work places all over the country can take-off.

In this way, the collective bargaining system of the private Danish labour market is organised as a two-tier system, where sector-wide agreements are concluded every second, third, or fourth year. These agreements provide the framework for the negotiations that continuously take place in most establishments and companies. In this pattern, the social partners of the abovementioned manufacturing area constitute the *key bargaining sector*, meaning that their result act as the reference for all other areas. This sequential order is tied to the fact that DI represents the biggest and most competitively exposed companies, but also because DI by far is the strongest employer organisation in the country and alone holds 50 percent of the votes in the employers' umbrella organisation, The Confederation of Danish Employers<sup>4</sup> (DA).

This organisational structure of substantial meso- and micro-level agreements with DI and CO-I in the lead has contributed to a relatively progressive development of decentralisation in Danish industrial relations since the late 1980s, but also to real innovations in regard to the substance of the collective agreements, and thereby the output of the industrial relations system (Ibsen 1996).

---

<sup>2</sup> Danish Industry unites the employers within manufacturing but also some of the greater service-industries e.g. SAS Denmark. It is by far the largest employer organisation in Denmark and it controls The Confederation of Danish Employers (DA), which is the employers' umbrella organisation ([www.di.dk](http://www.di.dk) → About DI).

<sup>3</sup> CO-Industry (CO-I) is one of the greater syndicates of trade unions on the Danish labour market. Among others, it represents the members of the largest trade union 3F working in manufacturing, and the vast majority of the members of Danish Metal that organise skilled metal workers ([www.co-industri.dk](http://www.co-industri.dk) → Sitemap → CO-Industri in figures).

<sup>4</sup> The Confederation of Danish Employers (DA) represents 13 employers' organizations with more than 29.000 Danish private companies as members, covering the manufacturing, retail, transport, service and construction sectors ([www.da.dk](http://www.da.dk) → English).

## Flexibility and Security Outputs of the Danish IR-system

Earlier, the all-important negotiations took place between the central umbrella organisations LO<sup>5</sup> and DA and the talks were concerned about the classic themes of real wages, working and leisure time, as well as more politicized subjects concerning profit sharing and economic democracy. However, in an offensive response to the economic and political crisis that characterized the country in the late 1970s, the employers changed strategy in favour of delegating decision-making power to the organisations of the different occupational sectors and, in terms of the wage formation process, to the individual companies. Then followed a turbulent period, where the LO and DA alternately acted as coordinators and mediators until 1991, where the current organisational structure, with a strong meso-level plotting the course, while giving room for local implementations, came to dominate the system and onwards. This development has also been labelled ‘centralised decentralisation’ (Due and Madsen 2006).

### ‘Centralised Decentralisation’

Besides shifting most of the substantial wage talks from the central to the local arenas, the best example of how ‘centralised decentralisation’ has manifested itself, is regarding the regulation of working hours. During the 20<sup>th</sup> century, the social partners gradually reduced the work week from 60 hours in 1900 to 37 in 1990. However, in 1991, in response to the growing interest of employers in working time flexibility, the partners entered a deal to allow variations from the 37-hour standard work week. More specifically, the employers were given the right to vary working hours over a 6-weeks period, on a 37-hour average basis. In 1995, this reference period was extended to 6 months, assuming though that both sides on the workplace could agree on the terms (Navrbjerg et al. 2001). In this way, flexibility was enhanced, but on the condition of employee co-determination. Immediately, both employer and union representatives were sceptical over the far-reaching compromise: The employers feared that they had lost a part of their managerial authority, while the employees were predicting intensified pressure for longer work days. However, the working time agreement turned out to be such a great success that the DI and CO-I in 1998 agreed to extend the reference period with another 6 months, bringing the accounts period of the work schedule up on an annual basis (Andersen 2005).

A third important result of ‘centralised decentralisation’ came at the bargaining round of 2000, where DI and CO-I introduced a trial scheme allowing the local partners to negotiate agreements that actually go beyond the frames set at the sector level, once again assuming that both parties agree on the terms. To ensure a fair implementation of this opening clause, naturally delegating a heavier responsibility to the local shop stewards and union representatives, the central partners also decided that tailor made local agree-

---

<sup>5</sup> The Danish Confederation of Trade Unions (LO) is the largest national trade union confederation in Denmark and is recognised as the most representative workers’ organisation in both the public and the private sector. LOs main objective is to handle employee interests vis-a-vis employers and authorities ([www.lo.dk](http://www.lo.dk) → English → Presentation of LO).

ments where to be approved by the federations. This safety device, however, was abolished in 2004, and, as will be shown below, the trial scheme was converted to a permanent arrangement from 2007 and onwards.

### **New Policies in the Sector-wide Collective Agreements**

Another significant development of the collective bargaining system in the 1990s was the adoption of a new range of policies that started with the introduction of pension contributions in the manufacturing sector. From year to year the contributions have increased slightly so that today employees save more than 10 percent of their aggregated earnings for their retirement. Other breakthroughs are payment of wages during illness, the establishment of a collective maternity leave fund, and the right to two weeks of CVT per year.

Concerning the substance of the newly-completed deal it is clear that it constitutes a good example of the triple combination of gradual delegation of authority to the local level, incremental upsizing of already existing arrangements, and new policy innovations so characteristic of the partnership between DI and CO-I. The main features of the agreement are:

- Higher minimum wages (some three percent per year for the next three years)
- Increasing pension contributions
- An extension of the existing parental leave arrangement
- A new arrangement allowing the employees to choose between extra holidays, extra pay, or an extra pension contribution
- The setting-up of a CVT-fund financed by the employers and government money respectively
- Conversion of the trial scheme in regards to bypassing the sector-wide agreement in certain matters, into a permanent arrangement

Because of the current situation of rapid growth and decreasing unemployment (from early 2005 to mid-2006 unemployment fell with more than 60,000 persons (Det Økonomiske Råd 2006<sup>6</sup>)) and headlines about outrageously high salaries in the managerial circles, the employee organisations, according to the motto ‘during a period of economic expansion the labour market is a seller’s market’, for the first time in many years launched an offensive campaign in the lead-up to the negotiations. As the above features show, this strategy clearly paid-off; the result primarily reflected employee demands. The wage-earners chief negotiator, Thorkild E. Jensen, therefore naturally was satisfied after closing the deal;

*“We came to get a deal that further develops those arrangements that provides security and certainty for the industrial workers. We’ve made an agreement that secures jobs and workplaces in the future” (NET-redaktionen, uge 9, 2007).*

While his counterpart, Hans Skov Christensen, acknowledged:

---

<sup>6</sup> The Economic Council

*“The negotiations have been difficult, and the result is on the upper edge of what is responsible, however, the agreement secures that the economic development we’ve witnessed in the years 2004 – 2007 can continue” (Ibid).*

However, in a press release the next day, i.e. on Monday the 26<sup>th</sup> of February, his rhetoric was more positive and optimistic. Under the headline *“New Collective Agreement Provides Greater Flexibility for Companies”* [flexibility here refers to the permanentisation of the trail scheme, eds.] he stated that:

*“The settlement gives the companies a good foundation for maintaining a responsible development of their costs. On this basis it is my assessment that we stand a good chance of retaining the current positive development of the Danish economy” (DI 2007).*

As these quotations demonstrate, collective bargaining processes can be viewed as trade-offs between flexibility and security, i.e. Flexicurity. Both parties emphasized the concrete outcomes of the negotiations, but also they addressed the bargaining result in regards to the general notions of securing jobs and retaining a good economy, and in this way they expressed the double strength of system, namely the ability to deal with both macro- and micro-level challenges.

### **The Implementation of Flexibility and Security at the Firm Level**

However, when it comes to the actual exploitation of the flexibility provided by the framework agreements in regard to wage formation, working hours, the securing of for instance paid CVT, and the possibility of converting overtime work into leisure time, progress depends on whether the local parties can reach each other. Employees have to agree before the employer can impose a new work schedule, just as the employer has a decisive say in regards to ‘when’ and ‘what’ if employees enlist in a CVT-program. The relative strengths of the local parties, the climate of co-operation, norms and routines at the workplace are therefore extremely important aspects of the implementation of collective agreements.

Several firm-level studies, qualitative as well as quantitative, have been carried out to certify local decision making processes regarding the different aspects of regulation through collective bargaining and co-determination (e.g. Ibsen and Stamhus 1993; Navrbjerg 1999; Jørgensen 2002; Scheuer 2004). Many of these studies point out how Danish workplace relations are characterized by a special ideology (in the sense of Dunlop’s (Dunlop 1993) use of the term in his IRS-analysis) or spirit of deliberation that enables the local parties to agree on far reaching and complex compromises without ending in administrative hassles<sup>7</sup>. This can be understood in the light of an industrial structure of many small and medium sized companies and a long historic tradition for institutionalized co-operation in joint production committees. It has actually been demonstrated how many companies, before the decentralisation wave broke through, made use of so-

---

<sup>7</sup> Some scholars even consider the Danish traditions for negotiating at eye level and the openness towards learning from the counterpart as a unique variety of capitalism; the so-called negotiated economy (Pedersen 2000; Pedersen 2006).



called ‘closet agreements’ with full support from the employees in order to create the necessary firm-specific, day-to-day flexibility (Navrbjerg 1999). Another example is in regard to the implementation of different systems of flexible work time; Ilsø (2006) via her case studies found that Danish companies save considerable costs compared to their German competitors that spend many resources in order to control compliance of the work schedule, crowding out the profits harvested from a more time efficient use of the labour force:

*“...the administration in Danish companies is predominantly characterised by time sovereignty for the employees based on trust. The time sovereignty in the Danish companies contributed heavily to the overall gain of the local flexicurity arrangements by paving the way for further efficiency and cut backs on administration” (Ilsø 2006, p.5).*

Differences across cultures (in this case the German trait of ‘ordnung muss sein’ versus Danish traditions of empowerment) thus have clear implications for the relative prospects in regard to reconciling flexibility and security into real synergies.

All in all, the abovementioned traits that characterize the Danish industrial relations system; the structural depth, the substantial width, the fundamental autonomy from political involvement, and the trustful and deliberative spirit of labour-management relations that enables multiple ways of reconciling employer and employee needs, are logically admirable and probably worthy of imitation in many other countries, but also, in light of the current international debate on Flexicurity, extremely interesting. Lately, labour market researchers and politicians, however, seem to be attracted to the Danish case for other reasons.

## The European Debate on Flexicurity ...

In the European debate about Flexicurity, Denmark has become synonymous with the ‘golden triangle’, presented by Madsen (2005) and Bredgaard et al. (2005), as a characteristic of the Danish employment system. The term has later been adopted by numerous scholars and policy-makers including the European Commission (EC) that in its latest version of the annual report on Employment in Europe (European Commission 2006) dedicated an entire section to the description of the Danish model. The ‘golden triangle’ illustrates the functionality and interaction between the flexible (in terms of little employment protection legislation (EPL)) labour market, generous unemployment benefits (UB), and active labour market policies (ALMP), which is seen as one of the primary reasons for the comparatively favourable labour market outcomes that Denmark has experienced in recent years.

In light of the original definition of Flexicurity phrased by Wilthagen and Tros in (Wilthagen and Tros 2004), the ‘golden triangle’ is a combination of external numerical flexibility, income and employment security, meaning that the employment system relies on a dynamic structure, where transaction costs connected to adjustments in labour utilization and upgrading of employee qualifications are predominantly externalised, resulting in adaptable companies and a mobile labour force. The flexibility thus lies in the em-

employer's right to hire or lay-off in accordance to his needs at almost no cost, whereas security lie in the tax-financed, welfare state arrangements of UB and ALMP.

In its report, starting from the Danish model but also drawing on other definitions and central aspects of the European Employment Strategy (EES), the EC has elaborated a two-dimensional space to cluster the European Countries in relation to Flexicurity. In this presentation, the level of EPL is inversely proportional to how flexible a country is, whereas LMP (the sum of passive and active expenditures) weighs on the security side. Furthermore, the number of persons participating in so-called Lifelong Learning Programmes (LLL) adds equally to both flexibility and security, while the tax wedge also plays a role.

### **...and some Critical Objections in Regard to the Methods Applied in the Foremost Attempts to Measure Flexibility and Security**

In light of our introduction, a first critical objection to these different attempts to empirically illuminate the Flexicurity concept relates to the fact that both the description of the Danish model as a 'golden triangle' as well as the EC's analysis tend to overexpose the role of welfare state policies and EPL, while at the same time neglecting the role of labour market institutions and the output of industrial relations systems. As we have seen, Danish employees, due to the regulation of collective agreements, have access to a multitude of arrangements in regard to sickness, retirement, parenthood, and education – each a measure which finely fits into the definitions of security, but not remotely taken into account in the abovementioned models. Furthermore, we have seen how the collective agreements of the 1990s have gradually extended the room for local adjustments in regards to pay and working hours – both clear improvements of flexibility. The increased investments in CVT have possibly also contributed to more company internal dynamics as a synergetic combination of employment security (re-educated employees who can undertake more work functions) and functional flexibility (the employers' possibility to move personnel between different work functions if needed). Our argument is therefore, that the efforts to map out flexibilities and securities in the European labour markets seem to be lacking some important parameters.

Secondly, when it comes to the actual construction of flexibility and security (or Flexicurity) variables, the 'golden triangle' as well as the EC's analysis makes use of a rather inconsistent methodology. The EPL-variable that recurs with both was originally constructed by the OECD as an aggregated indicator for employment protection in the member states. The variable is composed of three sub-variables; 1) strictness of employment protection for regular employment (which again is composed of another 8 indicators), 2) regulation of temporary employment, and 3) regulation of collective dismissals (OECD 2004). In Madsen's (Madsen 2006) interpretation of the 'golden triangle', UB and ALMP are two separate variables that are also determined very differently. The level or quality of a UB-system is measured by the average net replacement rate (NRR), while ALMPs are compared by use of public expenditure as share of GDP. In the EC's co-ordinate system, as mentioned, expenditures on UB and ALMP are put together and transformed into a single LMP-variable, whereas the LLL-variable is measured by heads participating in CVT-programs. This excessive juggling with different forms of variables

when comparing countries raises issues of both validity and reliability and complicates the Flexibility-debate unnecessarily.

Thirdly, with the construction of different forms of advanced variables and the political merging of the Flexicurity-concept with the project of revitalizing the EES, the original theoretical discussions about how the different forms of flexibility and security can be combined and measured, is in danger of being dislodged (Barbier 2007).

### **Analysing Flexibility and Security from the so-called ‘Workplace Industrial Relations’ Approach**

As a reaction to this, and on the basis of inspiration from a handful of researchers that have tried to qualify the Flexicurity-debate in regard to micro- or company-level analysis (e.g. Algan and Cahuc 2006; Bredgaard and Tros 2006; Leschke et al. 2006), this paper’s next step is an attempt to investigate how the different forms of flexibility are being utilized and how secure workers feel in their workplace in regard to their employers. Instead of looking at the legislative and institutional preconditions for flexibility, the aim is to measure to what degree companies adjust via internal and external flexibilities. And instead of studying different policies and benefits as indicators for security, we raise the question of responsiveness between employers and employees as a core precondition for successful and synergetic combinations between flexibility and security. By doing so, this paper becomes an example of basic research within the Flexicurity paradigm, contrary to the advanced methods reviewed above, but also a genuine piece of research, building on the newer normative tradition within the industrial relations research discipline, workplace industrial relations (WIR), focusing on labour market outcomes in regard to *management style* and *employee attitudes*, i.e. on the derived effects of certain regulation or regime types, rather than the regulative frameworks or regime types themselves. This approach has especially grown strong in the UK the recent years (Hartley and Barling 1998; Millward et al. 1998). It seems reasonable to apply when taking into consideration the vast array of decisions that have been delegated to the firm level and the many issues in which employees today have some degree of participation (or even co-determination) rights throughout the Danish labour market.

The starting point is therefore whether the ‘golden triangle’ and its emphasis on external numerical flexibility is an adequate way to describe labour market flexibility (and thereby management practices) in Denmark, especially in light of the improved opportunities regarding internal flexibilities? Secondly, following Wilthagen (2005) and Leschke et al. (2006), we question whether the different forms of flexibility have an impact on each other? If the possibility of adjusting personnel resources in response to cyclical swings through internal numerical means is present, this would theoretically reduce the use of external numerical flexibility as the employer thereby saves the transaction costs connected to hiring and firing. Another situation is a technological development that demands a restructuring of the workforce. If the employer can re-educate his personnel instead of replacing it, he will, similarly, save transactions costs. Thirdly, according to Atkinson (Atkinson 1984), the questions arise as to whether companies apply different strategies to the different groups of employees, core and periphery?

As reviewed above, the possibility for Danish companies to adjust internally relies on a local negotiation process, where the employees have influence both with regard to work time and CVT, but also a wide range of other issues. The interesting perspective, next to measuring the flexibilities applied, is thus whether the employees over time have experienced the employers as becoming more responsive to their interests and needs? Has the progressive development of decentralisation led to a higher employee satisfaction with regard to the power distribution in the employment relationship? Or does 'more want more'? On the basis of the development of labour empowerment during the last 20 years it is interesting whether employee attitudes have changed, both with regards to general decisions but also concerning the planning daily work.

Before going in to the empirical analysis, it should be stated that this paper's analyses are limited to Danish conditions only, while it is drawing on empirical sources covering Danish companies and Danish Trade Union Members exclusively. However, the micro-level or WIR-approach would be just as relevant to adapt in other countries, where decentralisation (or 'de-liberalisation'<sup>8</sup>) has conveyed to intensify work-place negotiations in recent years. Besides the UK and Denmark this is in fact the case in many Western European countries including Germany, The Netherlands, Sweden, and Italy (Andersen 2001; Ferner and Hyman 1998).

Secondly, a weakness of the empirical analysis is that it draws upon two surveys respectively. We are able to measure to what extent companies use the different forms of flexibility and how this has developed over time, and to demonstrate how employee attitudes have changed throughout the 1990s as regards the questions raised above, however, without the ability of ascertaining the relationship between the two. Thus our analysis, in relation to the different definitions of Flexicurity reviewed by Madsen (2006), becomes an investigation of status quo or the current state of affairs between flexibility and security on the labour market, and how this developed over time. It is and not an attempt to shed light on whether security (as the employees perceptions of employer responsiveness) and flexibility (as the extent the different forms of flexibility actually are used) are complementary phenomena.

## Flexibility in Danish companies

The basic assumption of this paper is that the Danish labour market is based on a wider set of dynamics than the nexus between numerical flexibility and income security which is highlighted in the 'golden triangle'. Alongside the employment system, the industrial relations system has produced outcomes enabling more company internal flexibility and security due to the many framework agreements and rules about co-determination that are to be implemented at the local level. The question is, what is happening, and to what extent? In this section we shall try to give an overview of how the application of the differ-

---

<sup>8</sup> The term de-liberalisation here refers to a development in a country's industrial relations, where managerial authority is being challenged by unions or worker representatives. This is the case in certain occupational sectors in the UK, where collective bargaining seems to have had a revival subsequent to New Labour's victory in 1997 (Ackers 2005).

ent forms of flexibility have developed over time, and furthermore shed light on the patterns of how companies combine the use of different flexibilities. Finally, we will test whether certain background variables can be identified as decisive factors for the use of either functional, working time or external numerical flexibility.

To recapitulate the substance of our empirical and theoretical reflections and to determine the structure of the analysis, the following hypotheses have been formulated:

1. *The strong emphasis on external numerical flexibility in current characterizations of labour market flexibility in Denmark is misplaced.*
2. *The over all use of flexibility has increased during 1990s and 2000s, but when differentiated the expectation is that:*
  - a) *The use of internal modes of flexibility has increased*
  - b) *The use of external modes of flexibility has remained constant or has slightly decreased*

The assumption behind the presumed increase in the use of internal modes of flexibility is due to the fact that framework agreements, as previously shown, improves the possibilities of for instance flexible working hours. At the same time the stronger focus on CVT should lead to more functional flexibility. The growing need for flexibility arrangements from the employers' perspectives have thereby been accommodated by the extended possibilities for internal modes of flexibility. Probably many companies have therefore opted for new personnel strategies, coping with cyclical fluctuations through internal adjustments instead of the traditional hire-fire approach, and thereby saving the transaction costs connected to staff recruitment and training. As formulated in hypothesis 2b, a slight decrease in the use of external flexibilities could thus be expected.

However, as internal and external flexibility represent quite contradictory personnel strategies, a third assumption is that opting for one of the strategies consequently will result in the crowding out of the other; companies will *either* set priorities for an internal *or* an external strategy. This leads to the third hypothesis:

3. *Internal and external modes of flexibility supersedes each other, meaning that:*
  - a) *Separately, internal and external modes of flexibility are positively correlated.*
  - b) *Put together, internal and external modes of flexibility are negatively correlated.*

## The DISKO-Database

The data used for the analysis was obtained from the DISKO database, which includes two surveys consisting of a random selection of companies with 20+ employees carried out in 1996 and 2001 respectively. The two surveys contain the same questions (although the second one includes additional questions) and have been addressed to the same firms, thus creating the possibility for longitudinal studies, i.e. the ability to shed light on the development of different indicators over a period of time. The first survey was distributed to a total of 3,993 firms of which 1,990 returned a valid and completed questionnaire, equalling a response rate of 48 percent. In 2001, 1,363 of the 1,900 were still active but only 637 replied. To upgrade the reliability, an additional number of companies were included resulting in a final population of 2,007 firms and a total response rate of 29 percent, however for the repeaters from 1996, somewhat higher, namely 47 percent (Nielsen 2004; Reichstein and Vinding 2003).

The DISKO-surveys addressed more than 45 questions on issues like innovation, human resource management etc. However, primary attention will be paid to the question concerning the use of different forms of flexibility with the following choices: *'To a high extent'*, *'to some extent'*, *'to a small extent'*, *'not at all'* and *'don't know'*. In addition, possible factors adding to the explanation of the various uses of different flexibility strategies will briefly be discussed.

## Evidence from the DISKO-surveys

Table 1 show to what extent the different modes of flexibility were utilized in 2001. Recruitment was the foremost way to adjust personnel resources followed by dismissals, functional, and working time flexibility which were almost equally utilized. This immediately supports our presumptions that hiring and firing is far from being the only solution, when Danish companies find it necessary to adjust personnel resources.

*Table 1: Changes in the utilization of different modes of flexibility*

	2001 (1996)				
	High extent	Some extent	Small extent	Not at all	Don't know
Recruitment	49.0 (51.0)	41.1 (36.0)	6.4 (7.7)	2.0 (2.9)	1.5 (2.5)
Dismissals	23.5 (14.3)	39.0 (31.6)	28.3 (33.8)	7.1 (16.0)	2.1 (4.4)
Functional flexibility	19.7 (12.3)	46.2 (38.3)	24.0 (25.4)	8.1 (19.9)	2.0 (4.2)
Flexible working hours	19.8 (13.6)	41.0 (34.6)	23.6 (23.7)	13.8 (24.0)	1.9 (4.1)
Co-operation with other firms or outsourcing to other firms or individuals	9.2 (6.6)	30.3 (24.1)	27.3 (24.6)	29.4 (39.0)	3.9 (5.8)

*Source: DISKO-surveys, 1996 and 2001.*

What also can be seen in table 1 is that the number of firms utilizing dismissals, functional, and working time flexibility to a high extent, increased almost equally from 1996

to 2001. If we pool together the categories ‘to a high extent’ and ‘to some extent’, we get the same picture: Dismissals increased from 45.9 percent to 62.5 percent, functional flexibility increased from 50.6 percent to 65.9 percent, and flexible working hours from 48.2 percent to 60.8 percent, hence numerical adjustments through dismissals actually increased the most.

The findings confirm hypothesis 1 and 2a; hypothesis 2b, on the other hand, was invalidated when comparing data from 1996 and 2001. External as well as internal modes of flexibility increased from 1996 to 2001.

Turning to hypothesis 3, the question is how the different flexibilities are combined within the companies. First of all we checked the hire-fire nexus, which should be highly correlated, and afterwards we put the two internal modes of flexibility to the test.

*Table 2: The Correlation between external and internal flexibilities*

	$\chi^2$ - value	2001 p-value for $\chi^2$	$\gamma$ -value	p-value for $\gamma$
Recruitment * Dismissals	1024.87	.000	0.542	.000
Flexible working hours * Functional flexibility	303.87	.000	0.367	.000

Source: DISKO-surveys, 2001.

Not surprisingly, recruitment and dismissals as modes of flexibility are strongly correlated ( $\gamma$ -value = 0,542), but at the same time, a strong correlation of the internal modes is also present ( $\gamma$ -value = 0,367). The results support hypothesis 3a. Therefore, theoretically, we could expect the companies largely utilizing numerical flexibility to a lesser extent having adopted the new internal modes of flexibility and vice versa. Such a connection could, however, not be illustrated. As seen in table 3, recruitment and dismissal go hand-in-hand with both functional and working time flexibility; all variables are positively interrelated, although not as clearly as in table 2.

*Table 3: The external versus the internal modes of flexibility – substitution or supplementation?*

	$\chi^2$ - value	2001 p-value for $\chi^2$	$\gamma$ -value	p-value for $\gamma$
Recruitment * Functional flexibility	204.00	.000	0.226	.000
Dismissals* Functional flexibility	138.58	.000	0.205	.000
Recruitment * Flexible working hours	97.68	.000	0.163	.000
Dismissals * Flexible working hours	70.89	.000	0.123	.000

Source: DISKO-surveys, 2001

Correlations between the external and internal modes of flexibility range from moderate to weak, meaning that working hypothesis 3b could not be supported by the empirical analysis. These findings suggest that the different modes of flexibility do not substitute for each other; more likely they supplement each other, indicating that companies in Denmark utilize a wide range of modes of flexibility, when adjusting personnel resources. Actually there seems to be a pattern of being either very flexible or not flexible, with a large multi-flexible segment and a small non-flexible fragment.

However, at least three critical remarks must be raised in the wake of this analysis: First of all, the second DISKO-survey was distributed at a time (spring 2001), when the new possibilities for far-reaching flexible working time arrangements had only been open for a couple of years. Although the first breakthrough came in the manufacturing sector as early as in 1995, when the maximum accounting period was extended from 6 weeks to 6 months, it was not until the 1998 bargaining round that the period was extended to the 12-months period that applies today (Navrbjerg et al. 2001). This relatively short time span, from January 1<sup>st</sup> 1999 (when the new standards came into effect) to the spring of 2001 (the time of the survey), renders it possible that flexible working hours as means to save costs or to handle work bulges, simply had not broken through yet.

In order to get a more in-depth understanding of what factors that influences the choice between different forms of flexibility, we analysed a variety of variables at the company level. In the table below the two most important factors affecting the different kinds of flexibilities are presented:

*Table 4: Factors decisive for the use of different forms of flexibility.*

	External modes of flexibility		Internal modes of flexibility	
	Recruitment	Dismissals	Functional flexibility	Flexible working hours
Numbers of employees	0.217	(0.113)	0.201	(0.062)
HR-department	0.363	Ns	0.229	ns

Source: DISKO-survey 2001

As the table shows, the larger the number of employees, the more widespread the use of different modes of flexibility, especially with respect to recruitment and functional flexibility. Interestingly, the same is the case when the company has an established HR-department. Both of the factors are positively correlated with each other, in the sense, the higher the number of employees, the higher the likelihood of a HR-department being present. However, the two factors do not cancel each other, but stand for each their part of the increase.

A selection of other variables, among here changes in turnover from one year to the next, also correlated positively with different forms of flexibility, but the effects were mostly cancelled, when controlling for the numbers of employees<sup>9</sup>. Yet, another lesson

<sup>9</sup> A few partial effects could still be identified but these effects will not be presented in this article since the aim of this article is to challenge the idea that the Danish companies almost exclusively utilize numerical flexibility as a



learnt from table 4, besides the positive correlations, are the insignificant correlations. The number of employees only slightly account for increase in dismissals and flexible working hours, whereas the presence of a HR-department not have any significant effect on these adjustment modes at all.

Preliminary conclusions that can be drawn at this point are that differences at company level must be taken into account, when trying to understand the functionality of the Danish labour market. Especially the presence of a HR-department in the company signals a deliberate and institutionalized personnel policy and a far-sighted personnel planning.

The fact that internal and external modes of flexibility supplement rather than substitute each other, indicate that the application of the different modes of flexibility cannot exclusively be seen as a consequence of the development in different regulatory regimes, but that we also must take into account that companies possibly address different problems and different personnel groups with different solutions, and therefore apply a mix of internal and external modes of flexibility simultaneously; a line of thought which finely mirrors the theoretical writings of John Atkinson (Atkinson 1987)

Furthermore, the management of different employee groups could also be related to the local labour market conditions, in the sense that if for example highly skilled labour is readily available, external numerical flexibility could be a sound personnel strategy for the company. On the opposite, if there is short supply of skilled labour, the company naturally would benefit from adjusting internally to maintain its human capital resources. For a theoretical discussion of this argument, see for instance Granovetter (1985) and Korsnes (1996). This calls for a multilevel approach in understanding a company's different personnel strategies. Finally business cycles should also be taken into account.

## Security by Responsiveness in Danish Labour-Management Relations

We turn now to the question of responsiveness from employers towards employees as an indicator of security. The subject of the analysis is changes in employee attitudes during the period, where the collective agreements were decentralised and the conditions for employee influence enhanced, as described by Due and Madsen (2004; 2006). Due to the fact that employers, in order to exploit the potential of the framework agreements on working time and CVT, must try to craft a compromise with the employees through local negotiation processes, we assume that many employers' style of management have become more oriented towards human resources and employee wishes than earlier. On that background the hypothesis is;

4. *Employees endure their employers as being more responsive, hence employee attitudes regarding more influence on the work place have become more relaxed.*

---

mean of adjusting the personnel. This evidence suggests that a more elaborated analysis of the different factors affecting flexibilities at company level could be very fruitful in order to obtain a better understanding of the functionality of the Danish labour market.

## The APL-Database

The data for this analysis was obtained from the APL-database<sup>10</sup>, which includes two surveys of trade union members from unions within The Danish Confederation of Trade Unions (LO), carried out in 1992 and again in 2002. The trade unions within the LO, which by far are the biggest in Denmark, primarily organise unskilled and skilled workers. The response rate in 1992 was 63.8 percent; in 2002 was 53.6 percent (Lassen et al. 2005).

The APL-surveys address a wide range of questions concerning employee attitudes in regards to work life values, future work situation, co-determination, and influence in workplace development, union membership, and general political issues. In the analysis presented below, focus will be centred on questions dealing with trade union members' interest in greater involvement in the decision making processes at the workplace, and employees' perception of their relations vis-à-vis their managers. We selected these questions, because they can be seen as indicators of the overall development of the working relations in the private sector in Denmark, but also because they express to what extent differences in interests exist between capital and labour today.

## Evidence from the APL-surveys

*Table 5: Employee involvement (by year in percent)*

Should there be more employee involvement at the workplace? <sup>11</sup>	Year	Yes	No	N
Yes, especially the overall level concerning decisions about recruitment, dismissals, shot down, expansions <sup>a</sup>	1992	45	55	3262
	2002	28	72	930
Yes especially concerning the planning of the daily work <sup>b</sup>	1992	63	37	3263
	2002	59	41	930
No, more employee involvement is not needed <sup>c</sup>	1992	20	80	3262
	2002	29	71	930

Source: APL I and APL II surveys.

<sup>a</sup>  $\chi^2 = 76.28$  p-value = 0.000 <sup>b</sup>  $\chi^2 = 5.46$  p-value = 0.019 <sup>c</sup>  $\chi^2 = 29.72$  p-value = 0.000

A general trend that can be found, is that trade union members tend to be more oriented towards topics centred on their daily work than they are towards structural or strategic issues.

As can be seen, there has been a drastic decrease in the proportion of trade union members, who want more employee involvement at the higher level; from 44 percent to

<sup>10</sup> Danish abbreviation for 'Working Life and Politics seen through the perspective of the employee'

<sup>11</sup> 'N' in table 4 refers to the actual number of respondents answering at least one of the three questions. Therefore the category 'Not answered' does not refer to missing responses but simply to the proportion of respondents who did not indicate that they supported the statement. Also it is possible to support both the first two statements.

28 percent. On the other hand, even though the difference over time is significantly decreasing, the proportion of trade union members wanting more influence in everyday life is still considerable; from 63 percent in 1992 to 59 percent in 2002. At the same time there has been an increase of almost 10 percent in the proportion of members not wanting more co-determination rights.

The development could be interpreted as a general increase in the acceptance of management decisions, but also it could indicate that a growing majority of trade union members are satisfied with the current distribution of power in the labour market. This would imply that employees view the already achieved level of co-determination as satisfactory. Whether the development can be seen as reflecting a greater responsiveness between employees and employers is perhaps stretching the argument too far, but preconditions for collaborative processes seen from an employee perspective can rightly be said to have improved. Table 6 can perhaps bring us closer to a notion of responsiveness between the employer and employee:

*Table 6: Employee relations to the management (by year in percent)*

Is it possible to say that the management at your workplace;	Year	Very high extent	High extent	Partially	Low extent	Very low extent	N
values the employees and is responsive to employee needs? <sup>a</sup>	1992	15	23	40	13	10	2799
	2002	18	26	39	11	6	939
sees to it that the individual employee has good opportunities for development? <sup>b</sup>	1992	7	16	41	21	15	2717
	2002	10	20	43	20	7	930
puts efficiency in front of all other considerations? <sup>c</sup>	1992	19	22	37	15	7	2720
	2002	13	20	43	18	6	934

Source: APL I and APL II surveys.

<sup>a</sup>  $\chi^2 = 21.96$  p-value = 0.000 <sup>b</sup>  $\chi^2 = 53.01$  p-value = 0.000 <sup>c</sup>  $\chi^2 = 28.45$  p-value = 0.000

As the p-values clearly indicate, there is a significant development over time towards better working relations between employers and employees. The proportion of trade union members, who experienced an increase in management responsiveness and better opportunities for development, has risen significantly. When pooling 'to a very high extent' and 'to a high extent' management responsiveness rises from 38 percent in 1992 to 44 percent in 2002. In the case of 'good opportunities for personal development' we can document a similar growth – from 23 percent to 30 percent in 2002. Of course there are still a relatively large proportion of trade union members, who may enjoy a softer style of management, but this segment is, as can be seen in the last question, declining; in 1992, 41 percent experienced to a very high or high extent that efficiency was put in front of all other considerations while this number in 2002 had fallen to 33 percent.

The empirical analysis above supports the assumption behind working hypothesis 4, which is that co-determination influences the management style of the employer, forcing

them to be more responsive towards their employee's needs, and thereby adding to the security of the employees.

## Conclusion

The aim with this paper has been to contribute to counterbalancing the Flexicurity debate that so far predominantly has been oriented towards comparing employment policies across Europe, while neglecting the internal dimensions of Flexicurity and the role of the social partners. To do so, we have reviewed the Danish collective bargaining system and analysed flexibility and security from two perspectives, partly as the *output* of the industrial relations system, and partly as the *outcome* of local bargaining processes.

First of all, we found that the Danish IR-system has undergone a gradual development towards decentralisation, where more and more issues have been delegated to local decision arenas. Yet, at the same time, the collective agreements covering the different occupational sectors still play an important role because of the adoption of new policy issues such as pension schemes, CVT-arrangements, sickness benefits, etc. Both these trends have contributed to an extension of the flexibility and the security on the Danish labour market. The decentralisation wave have contributed in the way that room have been created for local adjustments regarding the scheduling of working hours, wage formation, and a wide range of other issues. But at the same time, employees have been granted co-determination rights on certain issues in order to balance local initiatives between employer and employee interests. The new areas in the sector-wide agreements basically constitute new dimensions of income- and employment security for the wage earners, but can also be seen as providing better conditions for certain companies. With the establishing of a maternity leave fund, employer expenditures on maternity pay are equalized, which of course is good for those companies with many female employees. A similar arrangement concerning CVT will be operational from January 2009, especially favouring those companies challenged by new technologies or employing many unskilled workers.

Secondly, through an examination of two surveys regarding the utilization of different forms of flexibility and employee attitudes towards management practices respectively, we wanted to shed light on some of the effects of these innovations produced by the collective agreements. Concerning the application of different flexibilities, from 1996 to 2001 we found an upward-moving tendency in the use of both working time, functional, and external numerical flexibility. This came as a surprise as we had expected the expanded room for internal manoeuvrings to a greater or lesser extent having minimized the need for external adjustments. Another correlation-analysis showed that all the various forms of flexibility were positively correlated, meaning that those companies, which to a large extent use internal flexibilities also are the ones using numerical flexibility the most. A third analysis controlling for background variables showed that the use of especially recruitment and functional flexibility depends on company size (in terms of the number of employees) and the presence of an HR-department. This could indicate that companies institutionalising the management of their human resources have a better

chance of recruiting new personnel as well as exploiting the full potential of multi-competent employees.

Finally, as a test of the improved conditions for labour regarding co-determination and the general development towards more complex and substantial negotiations at the workplace level, we posed the question of how employee attitudes vis-à-vis their managers have changed during the same period. Interestingly, concerning top-level decisions, during the 1990s a significant decline in the wish for more influence had occurred, while the interest in more co-determination regarding the daily matters had only decreased slightly. More employees perceived the workplace managers as responsive to their needs and as paying attention to the individual employee, while a decreasing number experienced a harsh display of management.

In combination, the expanded use of flexibility and the increased responsiveness on Danish workplaces is a fine example of Flexicurity, understood as a balance between employer and employee interests. What we haven't been able to ascertain, is whether the two tendencies are connected? This could be an obvious next assignment in the application of Flexicurity to the dynamics of employment relations.

## References

- Ackers, Peter 2005. Theorizing the Employment Relationship: Materialists and Institutionalists. *British Journal of Industrial Relations* 43 (3): 537-543.
- Algan, Y., and P. Cahuc 2006. Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions. *CEPREMAP* (Docweb n°0517):1-44.
- Andersen, Søren K 2005. Kollektive overenskomster og flexicurity. *Økonomi & Politik* 78 (4):72-83.
- 2001. *Mellem Politik Og Marked – De Kommunale Og Regionale Arbejdsmarkeder i EU*. København. DJØF Forlag.
- Atkinson, John 1987. Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom Labour Market in the Eighties. *Labour and Society* 12 (1):87-105.
- 1984. *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*. University of Sussex: Institute of Manpower Studies.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen, and P. K. Madsen 2005. Flexicurity på dansk – et lærestykke for Europa? *Økonomi & Politik* 78 (4):56-71.
- Bredgaard, Thomas, and Frank Tros 2006. Alternatives to Early Retirement? Flexibility and Security for Older Workers in The Netherlands, Denmark, Germany and Belgium. *ILP Innovation Labour Market Policies: Transitional Labour Markets and Flexcurity, Amsterdam, 30 Nov and 1 Dec. 2006*
- Det Økonomiske Råd 2006. *Dansk Økonomi Efterår 2006*. København. Det Økonomiske Råd.
- Due, Jesper and Jørgen Steen Madsen 2006. *Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse?* København. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- 2004. Tendens til decentralisering forstærket i industrien. *Ugebrevet Mandag Morgen* (9. februar):
- Dunlop, J. T. 1993. *Industrial Relations Systems*. Boston. Harvard Business School Press.
- European Commision 2006. *Employment in Europe 2006*. Luxembourg. European Commision.
- Ferner, Anthony and Richard Hyman (eds.) 1998. *Changing Industrial Relations in Europe*. London: Blackwell Publishing.

Granovetter, M. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91 (3):481-510.

Hartley, J. and J. Barling 1998. Employee Attitude Surveys. Pp. 157-174 in *Researching the World of Work: Strategies and Methods in Studying Industrial Relations*, edited by K. Whitfield, and G. Strauss. New York: Cornell University Press.

Ibsen, F. 1996. *Virksomhederne, Organisationerne Og Arbejdsmarkedet*. København: Columbus.

Ibsen, Flemming and Jørgen Stamhus 1993. *Decentral lønfastsættelse – En virksomhedsundersøgelse*. København. Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Ilsøe, Anna 2006. Flexicurity på virksomheden – En sammenlignende analyse af reguleringen af arbejdstidsfleksibilitet på danske og tyske industrivirksomheder. *FAOS Forskningsnotat* (69).

Jørgensen, H. 2002. *Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy Making Process in Denmark*. Cheltenham. Edward Elgar.

Korsnes, O. 1996. *The Firm in Society and the Society in the Firm—Comparative Organizational Analysis as an Element in the Exploration of the Multidimensional Reality of Industrial Working Life*. Bergen University. Sosiologisk institutt, Småskrifter.

Kreiner, S. 1999. *Statistisk problemløsning: Præmisser, teknik og analyse*. København. Jurist- og Økonomforbundet.

Lassen, M. S. T. Bay and R. J. Møberg 2005. LO-Lønmodtagerne i tiåret 1992-2002: Konstans eller forandring? København. LO.

Leschke, Janine Günther Schmid and Dorit Griga 2006. On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-Reforms in Germany. *WZB Discussionpaper* (108):1-36.

Madsen, P.K. 2005. The Danish Road to Flexicurity. Where are we? and how did we get there? Pp. 269-289 in *Employment Policy from Different Angles*, edited by T. Bredgaard and F. Larsen. København. DJØF Publishing.

Madsen, P.K. 2006. How can it Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State. Pp. 323-355 in *National Identity and the Varieties of Capitalism - The Danish Experience*, edited by Campbell, John L., John A. Hall and Ove K. Pedersen. London. McGill-Queens University Press.

Millward, N., P. Marginson and R. Callus 1998. Large-Scale National Surveys for Mapping, Monitoring, and Theory Development. Pp. 135-156 in *Researching the World of Work: Strategies and Methods in Studying Industrial Relations*, edited by K. Whitfield, and G. Strauss. New York. Cornell University Press.

Navrbjerg, S. E., M. Nordestgaard and J. Due 2001. *Fremtidens overenskomster i decentraliseringsens tegn – en historisk analyse af udviklingen i industriens overenskomster i perioden 1902 – 2004 med særligt fokus på tillidsrepræsentantens rolle*. København. CO-Industri.

Navrbjerg, S. E. 1999. *Nye arbejdsorganiseringer, fleksibilitet og decentralisering: Et sociologisk case-Studie af fem industrivirksomheders organisering og samarbejdsforhold*. København. Jurist-og Økonomforbundet.

Nielsen, Peter. 2004. *Personale i vidensøkonomien. Innovation, vidensorganisationer og kompetenceudvikling i det nye årtusinde*. Aalborg. Aalborg Universitetsforlag.

Pedersen, O.K. 2006. Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy. Pp. 245-270 in *National Identity and the Varieties of Capitalism - the Danish Experience*, edited by J.L. Campbell J.A. Hall, and O.K. Pedersen. Montreal and Copenhagen. McGill-Queens University Press and Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

——— 2000. Den samfundsøkonomiske forvaltning - om forvaltning og interesseorganisationer. Pp. 127-150 in *Stat, forvaltning og samfund efter 1950, Bind 3 i Danmarks Forvaltningshistorie*, edited by P. Bogason. København. Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Reichstein, Toke, and Anker Lund Vinding 2003. Documentation of the IDA-DISKO Database.

Scheuer, S. 2004. Extra Holiday Entitlements in Denmark – Towards a Transformation of Collective Bargaining? Pp. 91-118 in *Labour and Employment Regulation in Europe*, edited by J. Lind H. Knudsen and H. Jørgensen. Brussels. PIE Lang.

Wilhagen, T. 2005. Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets. Pp. 253-268 in *Employment Policy from Different Angles*, edited by T. Bredgaard, and F. Larsen. København. DJØF Publishing.

Wilthagen, Ton and Frank Tros 2004. The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets. *Transfer* 10 (2):166-186.



## Co-author statement

I hereby declare that I am aware that the work in the paper:

Klindt, M.P. and Møberg, R.J. (2007) ‘The Flexicurity of Mutual Responsiveness in Labour-Management Relations’, in Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 503–529.

of which I am co-author, will form part of the PhD-dissertation by Mads Peter Klindt.

Mads Peter Klindt made a *proportional* contribution to the work both in research and the writing phase.

---

Rasmus Juul Møberg

## Artikel II

# Fleksible arbejdstider i Danmark, Tyskland, Frankrig og Storbritannien: Flexicurity i politik og praksis?<sup>1</sup>

*Af Mads Peter Klindt*

**Abstract:** *Fleksibel arbejdstid er på dagsordenen i OECD, EU og i medlemslandene, men temaet forbindes diskursivt med så forskellige politiske målsætninger som øget produktivitet, bedre arbejdskraftudnyttelse, ledighedsbekæmpelse og bedre balance mellem arbejds- og familieliv. Dette skyldes ikke mindst et opbrud i den traditionelle forståelse af fleksibel arbejdstid som noget ensidigt godt for arbejdsgiverne og ensidigt dårligt for lønmodtagerne. Denne artikel analyserer derfor begrebet fra et flexicurity-perspektiv, det vil sige med det teoretiske udgangspunkt, at fleksible arbejdstider på varierende måder kan imødekomme både arbejdsgivers og arbejdstagers behov. Empirisk kastes der efterfølgende lys på, hvorledes fleksibel arbejdstid er blevet politiseret i henholdsvis Danmark, Tyskland, Frankrig og UK, samt om dette har samklang med de bevæggrunde, der ligger bag indførslen af fleksibel arbejdstid på virksomhederne i de fire lande.*

## Indledning

En empirisk set underbelyst del af flexicurity-konceptet er udbredelsen og anvendelsen af fleksible arbejdstider i kombination med forskellige former for sikkerhed. Fleksibel arbejdstid er i sig selv et vidt beskrevet tema, både herhjemme (Schönemann-Paul et al. 1992) og i Europa (O'Reilly 2003), der gennem tiden er blevet koblet til løsningen af forskellige samfundsøkonomiske såvel som virksomhedsspecifikke problemstillinger. Traditionelt har fleksible arbejdstider været et arbejdsgiverønske og omvendt en lønmodtageraversion. Man har forstået begrebet som et udtryk for en udstrækning af arbejdsgiverens autoritative ret i forhold til arbejdsdagens placering på døgnet, retten til at variere arbejdsdagens eller arbejdsugens længde samt retten til at variere arbejdsintensiteten osv. På den måde har fagforeningernes og deres allierede politiske partiers kamp op gennem det 20. århundrede for indførelsen af normalarbejdsdagen, weekendfri, ferie og høje kompensationsydelser ved overarbejde reelt været en kamp imod fleksibel arbejdstid. Argu-

---

<sup>1</sup> Artiklen er publiceret i *Tidsskrift for Arbejdsliv* (2007), 9. årg., nr. 4, s. 26–44.

menterne fra fagbevægelsens side har typisk fordelt sig på tre grundlæggende antagelser eller visioner: For det første den antagelse at arbejde er opslidende, fysisk såvel som psykisk, og at arbejdet derfor skal begrænses af hensyn til arbejdernes sundhed og sikkerhed. For det andet har fagbevægelserne i Europa i perioder med lavkonjunktur og økonomisk krise set nedsættelser og strammere regulering af arbejdstiden som et middel til at bekæmpe arbejdsløsheden ud fra en strategi om at dele arbejdet ud på flere hænder. For det tredje har det synspunkt været gældende, at arbejderne under den kapitalistiske produktionsform bliver fremmedgjorte (Keune 2006).

Imidlertid synes disse argumenter i tiltagende grad at bygge på en forældet virkelighedsbeskrivelse. Overgangen til service- og informationssamfundet og den senmodernistiske kulturelle epoke affødte en række ændringer, både for arbejdsgivernes personalestrategier samt for lønmodtagernes værdinormer, der har betydet, at arbejdet for mange har skiftet karakter og er blevet en del af den enkeltes livsprojekt. Arbejdet er ikke længere fremmedgørende eller indsocialiserende i forhold til en given klasse, men et substantielt element i enkeltes *identitetsforvaltning* og vigtigt for oplevelsen af sammenhæng i hverdagslivet (Giddens 1996). Med denne udvikling er parallelt sket et skred i holdningen til fagforeningerne og de kollektivistiske idealer, der ikke længere har nogen særlig appel til de moderne lønmodtagerne. De efterspørger i stedet øget indflydelse, individuelle valgmuligheder og dermed fleksibilitet i forhold til løn, pension, ferie osv., dvs. på mange overenskomstregulerede spørgsmål (Navrbjerg 1999; Scheuer 2004).

Denne udvikling skal dog ikke bare begrundes i en makrosociologisk karakteristik af samfundets udvikling, men kan også forklares derved, at mange har fået et mere individuelt og fysisk set mere frigtigt arbejde, der som følge af IT-udstyr m.m. i princippet har gjort (dele af) arbejdet evigt forhåndenværende. Det er således en logisk konsekvens af den teknologiske udvikling, at vi i højere grad ønsker at arbejde, når det passer os, i stedet for altid at være på den fra 8 til 16. Dog er der stadig mange lønmodtagere, hvis arbejde ikke efterlader muligheden for tidsmæssig selvforvaltning. Det gælder f.eks. sygeplejersker, slagteriarbejdere og stewardesser. Deres arbejde er bundet til arbejdspladsen, og der kan ikke flekses efter forgodtbefindende. Disse grupper mødes dog med de samme krav, som stort set alle andre lønmodtagere konfronteres med; der skal produceres mere og mere differentieret. Længere ferier og omsorgsdage til trods ses derfor en stigning i antallet af stressramte og psykisk nedslidte lønmodtagere (Familie- og Arbejdslivskommissionen 2007).

Indenfor de sidste par år er diskussionen vedrørende balance mellem fritids- og arbejdsliv således kommet på dagsordenen i Danmark, nok mest udtalt ved nedsættelsen af en familie- og arbejdslivskommission under daværende familie- og forbrugerminister Lars Barfoed (K). Inspirationen hertil kom først og fremmest fra Storbritannien, hvor man har diskuteret *work-life balance* i en del år (Lewis & Cooper 2005). I Danmark er temaet dog i særlig grad blevet artikuleret i forhold til børnefamilierne. Udfordringen er således at skabe tilstrækkelig fleksible rammer for at fuldtids erhvervsdeltagelse og familieførelse kan ske samtidigt.

For arbejdsgiverne er behovet for fleksibilitet blevet accentueret af den skærpede konkurrence fra Østeuropa og Kina og de akutte problemer med arbejdskraftmangel. Disse udfordringer er dog på ingen måder nye for erhvervslivet, der tidligere har været udsat

for lønkonkurrence fra asiatiske økonomier og flaskehalse. Mere afgørende er det nok, at virksomhederne i de senere år er blevet udfordret rent kvalitativt af nye kundestyrede produktionsmetoder, f.eks. koncepter som 'just-in-time' og 'lean', der langt mere offensivt udfordrer virksomhederne i forhold til den måde produktionen tilrettelægges og arbejdet afvikles på. At producere 'just-in-time' kræver en helt anden og mere nuanceret form for fleksibilitet end den traditionelle hyr-fyr tilgang, som danske virksomheder traditionelt har tilpasset arbejdskraftomkostningerne ved. Det kræver intern omstillingsevne såsom funktionel fleksibilitet, f.eks. sådan at medarbejderne kan arbejde i teams og skifte position i forhold til at løse forskellige opgaver. Det kræver også en langt større arbejdstidsmæssig fleksibilitet, fordi der ikke længere skal produceres til lager, men i takt med ordretilgangen. Det gør det nødvendigt for arbejdsgiveren med en arbejdstidsmæssig buffer, der så kan afvikles på et senere tidspunkt med lavere aktivitet (Nyberg 2005).

Således er fleksibilitet blevet en mangesidet terning; et gode efterspurgt af alle parter, hvorfor forhandlingerne på arbejdsmarkedet i dag i et vist omfang mere har karakter af, hvorledes fleksibiliteten skal fordeles end den traditionelle kamp for eller imod. Dette gælder i særlig grad den arbejdstidsmæssige fleksibilitet.

## Opbrud i forskellige arbejdstidsmæssige reguleringsregimer

I Danmark er vi vant til, at arbejdsmarkedets parter regulerer arbejdstiden. I Europa er der imidlertid væsentlige forskelle på, hvorledes arbejdstiden reguleres, og i hvilke sammenhænge indførelsen af arbejdstidsmæssig fleksibilitet er blevet sat på dagsordenen og implementeret. I artiklen vil det således være opgaven at sammenligne, hvorledes den tidsmæssige fleksibilitet i de senere år er søgt reguleret i Danmark, Tyskland, Frankrig og Storbritannien som svar på de ændrede præferencemønstre affødt af økonomiske, socio-logiske og teknologiske forandringer beskrevet ovenfor. De fire lande er valgt ud fra en udbredt forestilling om, at de hver især repræsenterer prototyper på bestemte *industrial relations* systemer (Andersen 2001):

- Danmark og Tyskland repræsenterer på hver sin måde *neo-korporatistiske* arbejdsmarkedssystemer, i den forstand at fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer i begge lande har stor indflydelse på den institutionelle regulering af forholdene på arbejdsmarkedet. I Tyskland er der dog i højere grad tale om et mix af to- og trepartsstyring. Alt afhængig af hvilke policy-områder og hvilke erhvervs-mæssige sektorer, der er tale om, spiller lovgivning og overenskomster sammen på forskellig måde. I den skandinaviske model er der en mere tydelig grænse mellem, hvad der aftales indenfor rammerne af overenskomstsyste-met, og hvad der reguleres af staten.
- Frankrig er eksemplet på den *centralistiske* model, dvs. hvor staten spiller den afgørende rolle. Det skyldes blandt andet at fagbevægelsen er svag i form af lave medlemsandele, samtidig med at den er fragmenteret, fordi den er organiseret på baggrund af politisk-ideologiske tilhørsforhold og ikke efter fag eller profession.

- Storbritannien er *pluralistisk*, dvs. at systemet er kendetegnet ved fraværet af nogen egentlige dominerende regulative institutioner (stat såvel som fag- og arbejdsiverforeninger er svage), hvorfor spørgsmål om løn, arbejdstider og ansættelsesvilkår fastsættes på de enkelte arbejdspladser primært som konsekvens af udbud og efterspørgsel.

Imidlertid er det kendetegnende for alle landene, at de i en eller anden grad i de senere år har været underlagt en decentraliseringstendens, der delvist har skabt frirum for lokale tilpasningsmuligheder. Det vil sige, at arbejdstidstilrettelæggelsen i højere grad kan skræddersys til den enkelte virksomhed eller de enkelte medarbejderes behov på baggrund af lokale forhandlinger mellem virksomhedsledelsen og valgte medarbejderrepræsentanter. I Storbritannien har dette også fundet sted, men snarere end en decentraliseringstrend skal udviklingen her ses som et comeback for de partsforhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, der blev tilbagerullet under Margaret Thatcher i 1980'erne (Ackers & Wilkinson 2003).

At besvare spørgsmålet om hvorledes og i hvilket omfang landene hver især har reformeret deres politikker bliver derfor udtømmende alene ved det faktum, at flere og flere beslutninger overlades til det lokale virksomhedsniveau. Artiklen vil på den baggrund, som sin anden hovedopgave, søge at besvare spørgsmålet om, i hvilket omfang virksomhederne i de fire lande rent faktisk har indført fleksibel arbejdstid, i hvilken kontekst fleksibel arbejdstid sættes på dagordenen lokalt, samt hvad virksomhederne får ud af at have indført fleksibel arbejdstid. Således vil det altså både blive belyst, hvordan de forskellige IR-regimer har ændret reguleringen af arbejdstiden, i hvor høj grad og i hvilke sammenhænge der er sket en implementering, og sidst men ikke mindst hvilke effekter det har afstedkommet på virksomhedsniveauet.

Virksomhedernes krav om fleksibilitet er som beskrevet i indledningen under forandring, ligesom lønmodtagerne er blevet mere fleksibilitetsparate og også selv har fået præferencer for fleksibilitet. For en nærmere teoretisk diskussion af hvilke muligheder og implikationer dette kan få, tages der i det følgende udgangspunkt i flexicurity-begrebet, der beskriver den arbejdstidsmæssige fleksibilitet i sammenhæng med forskellige former for sikkerhed for lønmodtagerne.

## Fleksibel arbejdstid fra et flexicurity-perspektiv

Flexicurity-begrebet blev introduceret i forbindelse med en beskæftigelsespolitisk reform i Holland, der havde til formål at skabe en bedre social balance på det stærkt segmenterede arbejdsmarked bestående af et flertal af privilegerede insidere og et stort mindretal af næsten rettighedsløse outsiders (Wilthagen 1998; Barbier 2007). I det lys er definitionen på flexicurity således en policy-strategi, der bevidst sigter på at skabe mere fleksibilitet på arbejdsmarkedet samtidig med at sikkerheden – særligt for svage grupper – øges synkront hermed. Imidlertid er begrebet siden hen udviklet som analytisk apparat til at identificere særlige kombinationer af sikkerhed og fleksibilitet (og for så vidt en slags guide

til nytænkning) på arbejdsmarkedet eller i samspillet mellem arbejdsmarkedet og velfærdsstatslige arrangementer (Madsen 2006). Det er på sidstnævnte måde begrebet anvendes i denne artikel.

De forskellige fleksibilitetsformer dækker over forskellige tænkelige måder arbejdsgiverne kan justere deres arbejdskraftanvendelse, imens sikkerhedsformerne hver især repræsenterer lønmodtagerbehov i forhold til at kunne finde job og deltage på arbejdsmarkedet i forening med familie, husholdning osv. De forskellige kombinationsmuligheder er gengivet i nedenstående matrice:

*Figur 1: Flexicurity-matricen*

	Ekstern numerisk fleksibilitet (hyr-fyr- fleksibilitet)	Intern numerisk fleksibilitet (arbejdstids- fleksibilitet)	Funktionel fleksibilitet	Lønflexibilitet
Jobsikkerhed				
Beskæftigelses- sikkerhed				
Indkomst- sikkerhed				
Kombinations- sikkerhed				

Kilde: Bredgaard et al. 2005; Wilthagen 2005.

Flexicurity-matricen rummer i alt 16 felter, hvoraf nogle indeholder mere oplagte flexicurity-kombinationer end andre. I nærværende artikel er det naturligvis den anden kolonne, der er interessant. Arbejdstidsfleksibiliteten, f.eks. retten til at variere arbejdskraftanvendelsen via timebanker i takt med ordretilgangen, kan først og fremmest kombineres med jobsikkerhed, i den forstand at når virksomheden har mulighed for bedre at styre lønsummen, kan der udstedes garantier mod afskedigelser eller et minimumsniveau for beskæftigelsen på virksomheden. Her er altså tale om en direkte kobling mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerønsker.

Arbejdstidsfleksibilitet og beskæftigelsessikkerhed fremhæves normalt ikke som en oplagt kombination, da beskæftigelsessikkerhed typisk forbindes med opkvalificering eller uddannelse, der giver lønmodtagerne større chance for jobmobilitet. Imidlertid kan man forestille sig forhandlinger på makroniveau mellem arbejdsmarkedets parter, som det f.eks. skete i Danmark ved overenskomstforhandlingerne i 2007, at der indgås et trade-off mellem arbejdsgiverbetalt uddannelse (uddannelsesfonden) og øget fleksibel arbejdstid (f.eks. udvidelsen af normalarbejdsdagen fra kl. 7 morgen til kl. 6 morgen, som det skete på transportområdet<sup>2</sup>).

Arbejdstidsfleksibilitet og indkomstsikkerhed kan bedst beskrives som en kombination af løs-arbejde eller deltidsarbejde med garanteret mindsteindtægt subsidieret af en Akasse eller en offentlig myndighed. Udgangspunktet er altså, at arbejderen er knyttet til en virksomhed, men ikke på fuld tid, og på den måde udgør en arbejdskraftmæssig såvel

<sup>2</sup> [www.hts.dk](http://www.hts.dk) → Presserum → Pressemeddelelser → Ny overenskomst skaber gennembrud på normallønsområdet

som produktionsomkostningsmæssig buffer for arbejdsgiveren. Til gengæld er arbejderens sikret et mindsteindkomstniveau, enten via sociale arbejdsgiverbidrag eller supplerende arbejdsløshedsdagpenge, der træder til i de perioder (uge- eller månedsbasis), hvor arbejderens kun har et beskedent antal arbejdstimer. Udbetalingen af supplerende indtægt er således afhængig af antallet af arbejdstimer. Som eksemplet ovenfor med beskæftigelses-sikkerhed er kombinationen af fleksibel arbejdstid og indkomstsikkerhed en indirekte form for flexicurity.

Kombinationssikkerheden er den sikkerhedsvariant, der handler om fleksibilitet som et gode for lønmodtageren. Sikkerheden kan i den forbindelse være muligheden for at kunne varetage arbejdsopgaver af frivillig karakter (Eriksen & Weigård 1999) eller arbejde i familien såsom børnepasning eller pasning af gamle. Imidlertid kan kombinationssikkerhed også beskrives mere jordnært; det drejer sig om balance i hverdagen mellem arbejde og fritid. Muligheden for at møde en halv time senere den dag man skal til lægen, eller tilsvarende at kunne få tidligt fri hvis børnene en eftermiddag skal hentes i børnehaven, fordi pædagogerne har nedlagt arbejdet. Men kan dette ikke blot reduceres til spørgsmålet om hvem, arbejdsgiveren eller lønmodtageren, der har retten til at bestemme, hvornår arbejdet skal afvikles? Til dels. De hjemlige overenskomster giver retten til at tage en fridag med løn på barnets første sygedag. De giver også retten til barselsorlov, således familieforøgelse kan forenes med fortsat arbejdsmarkedstilknytning. Omvendt har arbejdsgiverne i de senere år fået adgang til lettere at kunne justere arbejdskraftudnyttelsen efter ordretilgangen. På makroniveau er der således et klart trade-off mellem arbejdstidsmæssig fleksibilitet og kombinationssikkerhed.

På mikro-niveau er der dog muligheder for deciderede synergieffekter på den måde, at øget arbejdstidsmæssig fleksibilitet kan være en gevinst for både arbejdsgivere og lønmodtagere samtidigt. Her er to scenarier oplagte: Det første er et *tidseffektiviserings-scenario*, hvor arbejdsugen på virksomheder eller institutioner med skiftehold omlægges således, at mængden af spildtid nedbringes. Dette kan f.eks. arrangeres ved at arbejdet tilrettelægges i 12-timers vagter i stedet for 8-timers vagter. For arbejdsgiveren giver dette en direkte gevinst i form af færre skift eller overleveringer og dermed færre afbræk i produktionen. For arbejderne har 12-timers vagterne den fordel, at arbejdsugen afvikles på tre dage i stedet for fem. Det giver mere sammenhængende weekends og færre transporttimer til og fra arbejde. Det andet scenario er et *jobtilfredshedsscenario*, hvor de ansatte tilbydes en vis fleksibilitet i forhold til udmøntningen af overarbejde, møde- og fyraftenstidspunkter, hvilket (potentielt) fører til større jobtilfredshed og derfor bedre chancer for virksomheden for at fastholde personalet eller rekruttere nyt. Endvidere kan arbejdsgiveren profitere af, at mere tilfredse medarbejdere simpelthen er bedre arbejdskraft.

På makroniveau er fleksibel arbejdstid således kompatibelt med stort set alle nævnte sikkerhedsvarianter, i den forstand at alle temaerne teoretisk kan sammenkobles under forhandlinger mellem parterne. På mikroniveau er fleksible arbejdstider særligt interessante med henholdsvis varianterne jobsikkerhed og kombinationssikkerhed, hvor man kan tale om direkte kombinationer. Dette kan differentieres yderligere i 4 forskellige arrangementer:

Figur 2: *Fleksibel arbejdstid – fordele og ulemper og flexicurity*

Arrangement	Umiddelbart til fordel for	Modparten får	Flexicurity-typologi
Timebanker	Arbejdsgiveren (lønsumsfleksibilitet og dermed forbedret konkurrenceevne)	Bedre sikkerhed for at beholde sit job, men lavere lønindkomst	Fleksibel arbejdstid/jobsikkerhed (trade-off)
'Just-in-time' produktion	Arbejdsgiveren (fleksibel produktion og dermed forbedret konkurrenceevne)	Bedre sikkerhed for at beholde sit job men mere uforudsigelige arbejdstider	Fleksibel arbejdstid/jobsikkerhed (trade-off)
12-timers arbejdsdag	Arbejdsgiveren (Mindre spildtid og dermed forbedret produktivitet)	Bedre sikkerhed for at beholde sit job eller mere sammenhængende fri-perioder (eller begge dele)	Fleksibel arbejdstid/jobsikkerhed/kombinationssikkerhed (trade-off eller synergieffekt)
Flekstid	Lønmodtageren (mulighed for at flekse i hverdagen, og evt. afholde overarbejdstimer, som ekstra feriedage)	Mere tilfredse medarbejdere og derved en forbedret arbejdsindsats. Måske også færre sygedage og således et lavere produktivitetstab.	Produktivitetsforbedringer/Kombinationssikkerhed. (Synergieffekt)

De fire forskellige arrangementer repræsenterer altså forskellige former for fleksible arbejdstidspakker, der både rummer gevinster for arbejdsgivere og lønmodtagere. I den forbindelse kan man forestille sig to eller flere arrangementer iværksat samtidig, som led i en større omlægning af arbejdstilrettelæggelsen på virksomheden, eksempelvis i samspil med reformer til fremme af mere funktionel fleksibilitet (job-rotation, teamwork, 'lean' produktion osv.)

## Arbejdstidsreguleringen i Danmark, Tyskland, Frankrig og UK

I afsnittet her kastes blikke på den empiriske side af sagen, i det det skal gennemgås, hvorledes reguleringen af arbejdstiden har udviklet sig i de senere år i de fire udvalgte lande. Hvilke ændringer er besluttet og af hvem, hvad har de politiske målsætninger bag ændringerne været, og til hvilken samfundsøkonomisk kontekst er fleksibel arbejdstid blevet artikulert og dagsordensfastsat? Er der tale om flexicurity – trade-offs eller synergieffekter?

### Danmark

I Danmark har arbejdstiden som nævnt altid været et kerneområde i de kollektive overenskomster, der fastsættes med gyldighed for to til fire år ved forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. Fra 1960 og frem til slutningen af 1980'erne fik lønmodtagerne på det private arbejdsmarked gradvist kæmpet sig fra en arbejdsuge på 45 timer ned til 37,5 timer og fra 3 ugers til 5 ugers arbejdsgiverbetalt ferie. Den offentlige sektor fulgte med denne udvikling (Jørgensen 2006). Op til de centrale forhandlinger i 1998 havde LO igen



mere fritid på dagsordenen i form af kravet om den 6. ferieuge. Forhandlingerne endte med storkonflikt og regeringsindgreb, men på lang sigt resulterede OK98 i en gradvis implementering af den 6. ferieuge, dog som særlige feriefri dage, der i dag indgår i den fritvalgslønkonto, hvorfra lønmodtagerne individuelt kan vælge, om de ønsker ferie, løn eller at lave en ekstra pensionsindbetaling. Barselsorloven er tillige blevet udbygget, således at der pr. 1. maj 2007 er adgang til 14 ugers barsel med løn efter barnets fødsel samt 9 ugers forældreorlov, hvoraf de 3 uger er øremærket til faderen (CO-Industri & Dansk Industri 2004; 2007). I 2004 blev parterne enige om etableringen af en barselsfond som finansieringsmodel for barselsorloven, der sikrer virksomhederne, at udgifterne til barselsorlov løftes solidarisk (Due & Madsen 2006).

På lønmodtagersiden er strategien vedrørende arbejdstid, der tidligere handlede om at nedbringe arbejdsugen og forlænge ferieperioden, således blevet afløst af en flersidet strategi, der dels har handlet om at give de enkelte lønmodtagere frihed til at disponere over en del af overenskomstresultatet, dels har haft sigte på at forbedre vilkårene for nybagte forældre. Med øremærkningen af tre ugers forældreorlov til faderen har overenskomsten tillige fået et stærkt kønspolitisk islæt. Men ser man mere bredt på overenskomstrunderne op gennem 90'erne er det klart, at emner som pension og efteruddannelse ligeledes har fået højere prioritet på lønmodtagersiden. Arbejdskampen drejer sig således i dag om langt mere end højere løn og kortere arbejdstid, og på den måde forsøger fagbevægelsen at være mere 'in sync' med medlemmerne, end de har været tidligere. Spørgsmålet er om dette vil reflekteres i medlemsopbakningen de kommende år?

Hvad angår arbejdsgivernes fleksibilitetspræferencer er OK95 på industriens område af helt afgørende betydning. Dette år blev parterne enige om en decideret reform af arbejdstidsfastsættelsen, idet referenceperioden for den gennemsnitlige 37-timers arbejdsuge blev udvidet fra seks uger til et halvt år. Samtidig blev det dog besluttet at indføre lokal aftaleret på spørgsmål om arbejdstiden. På én gang udgjorde aftalen derfor en udstrækning af den interne numeriske fleksibilitet på arbejdsmarkedet, men også en potentiel indskrænkning af arbejdsgivernes ledelsesret. På både arbejdsgiver- og lønmodtagerside var der på den baggrund en del skepsis overfor aftalen, der dog siden hen viste sig at være så stor en succes, at man ved OK98 valgte at forlænge referenceperioden med yderligere seks måneder (Navrbjerg et al. 2001). De andre sektorområder (servicesektoren og byggeriet) har fulgt trenden fra industriens overenskomster, om end uden at nå op på årlige timeregnskaber. Desuden har arbejdsgiverne på enkeltområder opnået en udvidelse af normalarbejdsdagen, således at perioden, hvori der ydes tillæg, er blevet indskrænket. Endelig er der ved OK07 opnået det resultat, at forsøgsordningen fra OK04, der giver de lokale parter ret til at bryde den centrale overenskomsts rammer, er gjort permanent<sup>3</sup>.

Overordnet betragtet er arbejdsgiverne siden de tidlige 1980'ere gået fra en passiv strategi, der handlede om at begrænse indskrænkningerne i arbejdstiden, til en offensiv strategi for øget fleksibilitet. Kravene er i et vist omfang blevet imødekommet, imens lønmodtagerne har fået betaling i form af pensioner, mere ferie og barsel, der til dels kan udnyttes efter den enkeltes præferencer. På den måde har der på makroniveau været tale om et trade-off mellem intern numeriske fleksibilitet for arbejdsgiverne og indkomst- og

---

<sup>3</sup> [www.di.dk](http://www.di.dk) → Presse → Pressemeddelelser → Hovedelementerne i overenskomstaftalen

kombinationssikkerhed for lønmodtagerne. Spørgsmålet er dog hvilke hensyn, der tilgodeses ved de lokale forhandlinger, som arbejdstidsfastsættelsen nu er underlagt?

## Tyskland

For Tyskland kan der ikke tegnes et ligeså entydigt billede af udviklingen som i Danmark. I Tyskland er dele af arbejdstidsfastsættelsen reguleret ved lov om arbejdstid (*Arbeitszeitgesetz – ArbZG*) af 1994. De vigtigste elementer i denne er en række maksimum- eller rammebestemmelser såsom fastsættelsen af arbejdsdagens maksimale længde på 10 timer, retten til en halv times pause på en normal arbejdsdag, 11-timers reglen der påbyder, at der skal gå mindst 11 timer mellem fyraften og påbegyndelsen af en ny arbejdsdag, forbud mod at indkalde ansatte til arbejde om søndagen med flere. Loven udgør blandt andet den tyske forbundsdays implementering af EU's arbejdstidsdirektiv, og er endda på enkelte punkter mere restriktiv end direktivet. Den egentlige detailregulering af arbejdstiden, såsom fastsættelsen af den ugentlige timenorm, varslings- og fleksibilitetsbestemmelser, sker via de kollektive overenskomster, som i Tyskland typisk indgås på brancheniveauet dog med differentierede regler for Øst- og Vesttyskland. Hvor de forskellige overenskomstforhandlinger i Danmark retter ind efter industrien, er spillet mere åbent i Tyskland. Dette betyder, at den fastsatte arbejdsuges længde er forskellig fra branche til branche; i telebranchen er arbejdsugen således 34 timer, imens østtyske tekstilarbejdere har en 40-timers norm (Bispinck 2006).

Imidlertid vil en udtømmende beskrivelse af de forskellige tidsmæssige standarder for de forskellige brancher langt fra kunne udgøre det fuldstændige billede af arbejdstidsreguleringen i Tyskland, da man ligesom i Danmark har indledt en decentraliseringsproces, der tillader lokale aftaler på virksomhedsniveau at omgå de forskellige branchespecifikke overenskomster. Dette gør sig gældende i forhold til en lang række områder, hvor arbejdstid og løn har været de vigtigste men også de mest kontroversielle. De mange undtagelsesregler og mulighedsklausuler, der er indført på det tyske arbejdsmarked, er først og fremmest resultatet af et massivt pres fra arbejdsgiverne, primært i den tyske metalindustri og kemiske industri, for at skabe øget fleksibilitet for de eksportvirksomheder, der anses for at være motorerne i den tyske økonomi: Bilfabrikker, hårde hvidevareproducenter m.v. Tysklands økonomi er som bekendt først i år 2007 begyndte at udvikle sig gunstigt efter mange års stagnation med stigende arbejdsløshed og andre depressive tendenser til følge. Af beskæftigelseshensyn har de store fagforeninger, blandt andet det betydningsfulde IG Metall, derfor indladt sig på såkaldte *Bündnisse für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit*, dvs. lokalaftaler om sikring af beskæftigelse og konkurrenceevne, der ifølge en tysk undersøgelse fra 2004 er udbredt til hele 23 % af de tyske virksomheder og til hele 42 % af virksomhederne med mere end 1000 ansatte (Seifert & Massa-Wirth 2005).

Arbejdstidsfastsættelsen er på den måde blevet indlejret i de lokale forhandlinger mellem ledere, fagforeningsrepræsentanter og medarbejderråd, om hvorledes virksomhederne sikres lavere produktionsomkostninger samtidig med at arbejdspladserne bevares. Løsningerne har på langt de fleste virksomheder været at afvikle omkostningsfulde aftaler om udbetaling af overarbejde, indførsel af timebanker og visse steder nominelle eller de facto lønreduktioner ved længere arbejdstid uden lønkomensation. Modydelsen har

typisk været garantier mod outsourcing og afskedigelser, fastholdelsesordninger og ansettelsesgarantier for trainees.

Billedet, der kan tegnes af Tyskland fra et flexicurity-perspektiv, er således et trade-off mellem intern numerisk fleksibilitet og jobsikkerhed, som fint afspejler den tyske tradition for at beskytte insiderne på arbejdsmarkedet, der har rod i organiseringen af industriforbund og opbygningen af den konservative velfærdsstat (Jensen 2007).

## Frankrig

Frankrig er i udgangspunktet en markant anderledes historie end både Danmark og Tyskland, da der i Frankrig qua den centralistiske styreform er tradition for at arbejdsmarkedet reguleres af det politiske system via lovgivning, herunder også arbejdstiden. Kampen for en kortere arbejdsuge er således først og fremmest blevet varetaget af det franske socialistparti, der først i 1980'erne både sad på flertallet i nationalforsamlingen og præsidentposten og derved havde magt til at gennemtvinge en 39-timers arbejdsuge og fem ugers ferie for alle lønmodtagere.

Fransk økonomi har gennem 80'erne og 90'erne modsat de fleste andre vesteuropæiske lande ikke oplevet samme udsving mellem nedture og opture men praktisk talt været i konstant krise. Midt i 90'erne steg arbejdsløsheden imidlertid til op over 12 %, og for socialistpartiet blev en ny reduktion af arbejdstiden kombineret med industripolitiske tiltag det politiske middel til at skabe øget beskæftigelse. En strategi for længst afsværget af de øvrige socialdemokratiske partier rundt i Europa. Ved parlamentsvalget i 1997 vandt socialisterne og fik en femårig regeringsperiode, under hvilken særligt to love ændrede reguleringen af arbejdstidsfastsættelsen: Den første lov, *Aubry I*, havde det formål via subsidier at tilskynde virksomhederne til først og fremmest at engagere sig i forhandlinger med medarbejderrepræsentanter, nedsætte arbejdstiden med minimum 10 % og ansætte flere folk – altså en slags 'soft law', hvor regeringen brugte gulerod frem for stok i forhold til at fremme sin politik. Traditionen tro blev loven mødt med harme og voldsomme protester af både arbejdsgiverorganisationer, kommunistiske fagforeninger og borgerlige partier, men mange virksomheder valgte imidlertid en proaktiv tilgang til reformen. F.eks. lykkedes det mange steder at kombinere forhandlinger om arbejdstidsnedsættelser med rationaliseringer af arbejdsgange og produktionsomlægninger, og derved kunne mange virksomheder høste den dobbelte gevinst af øget produktivitet og statslige tilskud. Arbejdsgiverorganisationerne var således pludselig under pres fra to sider i forhold til at acceptere øget partsregulering og blev tvunget i offensiven, hvilket resulterede i en del overenskomster på sektor- eller brancheniveau.

Med *Aubry II*, der trådte i kraft i januar 2000, kom så den egentlige regulering af arbejdstiden med en ved lov fastsat 35-timers arbejdsuge for ansatte i virksomheder med over 20 ansatte. Igen var der heftig debat, hvilket affødte en del indrømmelser i forhold til det voksende fleksibilitetskrav fra arbejdsgiverne. Således førte loven ikke bare til en nedsættelse af arbejdstiden men også til indførelsen af årlige timeregnskaber, med henblik på at give arbejdsgiverne den nødvendige fleksibilitet i forhold til udsving i ordretilgang m.m.. For at undgå en utilsigtet udnyttelse af denne regel, nedlagde loven dog også en række rammer, maksimumgrænser og minimums kompensationsydelse for overarbejde. F.eks. blev det maksimale antal overarbejdstimer fastsat til 130, det maksimale antal

arbejdsdage til 217, imens en arbejdsuge på over 40 timer skulle taksere til en 25 % bonus (Dufour 2006).

Da højrefløjen i 2002 genvandt regeringsmagten, blev videreførelsen af socialisternes reformprogram sat i bero. For det første bremsede man den plan, der var lagt for, at loven også skulle gælde de mindre virksomheder (under 20 ansatte), kombineret med at maksimumgrænsen for overarbejde blev hævet. Flere kollektive overenskomster om arbejdstidsfastsættelsen blev taget af bordet, og tilrettelæggelsen af arbejdstiden er således faldet tilbage på de centralt fastsatte regler, indenfor hvilke arbejdsgiverne disponerer suverænt. Samtidig er flere fagforeninger begyndte at vige på spørgsmålet og har igen sat lønstigninger øverst på dagsordenen.

I en Flexicurity-analyse er Frankrig en interessant case. Franske politikere både til højre og venstre har været meget inspirerede af den danske *golden triangle of flexicurity*, og tidligere premierminister Villepins forsøg på at lempe reglerne for ansættelsesbeskyttelse for de indtil 26-årige var et led i transfereringen af *den danske model* til Frankrig i form af mere numerisk fleksibilitet, som svar på den fortsatte jobmæssige og økonomiske krise Frankrig står i (Barbier 2007). Som bekendt blev reformen ikke til noget, men med valget af Sarkozy har den franske befolkning dog sagt ja til et relativt radikalt reformprogram, der givetvis vil afvikle dele af de privilegier, som mange offentligt ansatte og arbejdere med lang anciennitet nyder godt af. Arbejdstidsspørgsmålet er også på Sarkozys prioriteringsliste. Han vil indirekte gøre op med 35-timers arbejdsugen ved at lempe reglerne og hæve lønnen for overarbejde og sænke skatteløftet fra 60 til 50 %. Således ser det ud til, at arbejdstiden fastholder sin status som helt centralt politisk kerneområde (Weekendavisen 2007).

Som i Tyskland kobles også i Frankrig arbejdstid og beskæftigelse, men hvor tyskerne allerede har reformeret reguleringen af løn- og arbejdsforhold gennem decentraliseringer og undtagelsesklausuler en masse, har de franske lønmodtagere endnu ikke betalt prisen. Dvs., for de privilegerede insidere er arbejdstiden stadig en af de korteste i Europa, mens en af konsekvenserne er et voksende segment af outsiders f.eks. løst ansatte og vikarer, der oplever manglende rettigheder hvad angår ferie, pension osv. Arbejdstidsområdet er således endnu et eksempel på, at politisk tænkning i Frankrig tenderer mod ultimative løsninger, hvad enten det er venstre- eller højrefløjen, der har magten, og lider under fraværet af kompromisser mellem arbejdsgivere og lønmodtagere, der kan sikre helhedsløsninger for arbejdsmarkedet. På trods af flere ihærdige forsøg er der således endnu ikke noget, der i særlig grad ligner flexicurity i fransk arbejdsmarkedspolitik.

## Storbritannien

Den lovmæssige regulering af arbejdstiden går i Storbritannien tilbage til 1908, hvor minnearbejderne fik fastsat en efter datidens normer meget kort 8-timers arbejdsdag. Også retten til ferie samt særlige vilkår for kvinderne, der arbejdede i industrien, blev indført før 2. verdenskrig. Op gennem efterkrigsårene blev arbejdstidslovgivningen udbygget på forskellig vis for de forskellige faggrupper, men efter Thatchers magtovertagelse i 1979 blev al lovgivning og alle lønmodtagerrettigheder på det arbejdsmarkedspolitiske område enten afskaffet eller kraftigt indskrænket. I den konservative æra frem til 1997 fik de engelske arbejdsgivere således muligheden for i stort omfang at fastsætte løn- og arbejds-

vilkår, herunder tilrettelæggelsen af arbejdstiden, efter forgodtbefindende. Dette resulterede for mange lønmodtagere i arbejdsuger langt ud over 48 timer, der har trukket spor frem til i dag, hvilket naturligvis strider imod EU's arbejdsdirektiv, der netop fastsætter maksimumgrænsen ved 48 timer, men ikke desto mindre har været nærmest umulige at tilbagerulle. Således har New Labour i Tony Blairs regeringsperiode heller ikke rent lovgivningsmæssigt bidraget nævneværdigt i forhold til at sikre kortere arbejdstider og fastholder stadig den brede vifte af undtagelsesklausuler, der blev vedtaget samtidig med regeringens implementering af arbejdstidsdirektivet i 1997. Dog er der sket enkelte justeringer, der giver forældre muligheder for en vis fleksibilitet i det daglige samt en bedre barselsorlov, ligesom alle nu har ret til et antal dages betalt ferie hvert år. Men som på så mange andre områder i den offentlige sagsbehandling i Storbritannien er kontrollen og opfølgningen i forhold til sikringen af lønmodtagernes rettigheder ekstremt underbemandet, og de overholdes derfor langt fra af alle virksomheder.

I stedet for at lovgive og bruge statslige midler til at forbedre arbejdsvilkårene for arbejderklassen, har New Labours politiske strategi været at diskursivere temaet om *fairness at work*, og ved hjælp af kampagner og benchmarks, iværksat i trepartsregi, at fremme forhandlinger på arbejdspladsniveau (Exell 2006). Dette er øjensynlig langt fra TUC's (Trade Union Congress, det engelske LO) krav om en national 35-timers arbejdsuge, men det faktum, at initiativerne har resulteret i et vist comeback for kollektive aftaler specielt på områderne 'work-life balance' og 'working time-productivity bargaining', tolkes af fagbevægelsen klart som et skridt i den rigtige retning. Udviklingen har også bidraget til at revitalisere den engelske 'industrial relations' tradition, der i mange år har lidt under 'den konservative syndflod' (Ackers 2005). F.eks. er det i flere studier dokumenteret, hvilke effekter nye måder at organisere arbejdstiden på kan have i forhold til stress, jobtilfredshed, produktivitet, rekruttering og fastholdelse af medarbejdere m.v. (for en gennemgang af disse se Bacon et al. 2005).

I Flexicurity-perspektiv er Storbritannien således et eksempel på, hvorledes fleksible arbejdstider og kombinationssikkerhed kobles sammen. Og i modsætning til de kontinentaleuropæiske landes bevægelse i retning af mere fleksibilitet for arbejdsgiverne på bekostning af lønmodtagerne er Storbritannien eksemplet på, at det er lønmodtageres vilkår og forsøgene på en bedring af disse, der er i højsædet. Når det er sagt, må det imidlertid også understreges, at landenes udgangspunkter har været diametralt forskellige. Overregulerede arbejdsmarkeder i Tyskland og Frankrig versus et ureguleret klassisk liberalt arbejdsmarked på de britiske øer.

## Fleksible arbejdstider på virksomhedsniveau – motivation og effekter

Som ovenfor vist er fleksibel arbejdstid i de senere år blevet dagsordensfastsat og søgt reguleret i både Danmark, Tyskland, Frankrig og England men det på baggrund af vidt forskellige politiske målsætninger og under meget uensartede institutionelle rammer. I Danmark blev begrebet indledningsvist formuleret som et arbejdsgiverkrav men er siden også formuleret ind i en ny kontekst omkring balance mellem arbejde og familieliv. I Tyskland har fleksibel arbejdstid i de senere år været et af de væsentligste virksomheds-

økonomiske midler til at forbedre konkurrenceevne og fastholde arbejdspladser, imens det i Frankrig er søgt implementeret som modydelse til kortere arbejdstid, der overordnet skulle bidrage til at løse landets massive arbejdsløshedsproblemer. I Storbritannien er begrebet blevet reaktualiseret efter Labours tilbagevenden til magten og partiets visioner om et mere fair arbejdsmarked, og det er i den forbindelse blevet koblet til temaer som produktivitet og jobtilfredshed.

Disse er imidlertid alle generaliserede formuleringer udledt af de måder, hvorpå fleksibel arbejdstid er blevet italesat og søgt implementeret via politiske reformer eller fornyede overenskomster. Dog har landene i praksis det til fælles, at de politiske og aftalemæssige tiltag, der er gjort for direkte eller indirekte at skabe øget arbejdstidsmæssig fleksibilitet, i en eller anden grad har resulteret i en styrkelse af det forhandlingsmæssige aspekt omkring den lokale planlægning af arbejdstiden. Spørgsmålet er derfor, i hvor høj grad virksomhederne i de forskellige lande rent faktisk benytter fleksibel arbejdstid, hvorfor man introducerer det og nok så vigtigt, hvilke effekter man har opnået derved?

Til at besvare disse spørgsmål anvendes resultaterne af en survey gennemført af Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (i daglig tale *the European Foundation*) med henblik på netop at afdække omfanget af, motiverne bag og effekterne ved fleksibel arbejdstid i Europa. Undersøgelsen er gennemført ved telefoninterviews med et repræsentativt udsnit af virksomhederne i alle EU-15 medlemslandene. Fra de store lande indgår ca. 1500 virksomheder pr. land, for de små lande ca. 1000<sup>4</sup>.

### Hvorfor indføres fleksibel arbejdstid?

Som det fremgår af tabel 1 er der ikke væsentlige forskelle mellem landene i forhold til hvor udbredt fænomenet er. Danmark toppe med 58,2 % imens Frankrig er det land, hvor den laveste andel virksomheder (47,4 %) benytter fleksibel arbejdstid. Dette kan ses som overraskende, i det lys at det i den beskæftigelsespolitiske debat i Europa typisk er fleksibiliteten i forhold til at hyre og fyre medarbejdere, der fremhæves for Danmarks vedkommende (European Commission 2006).

Når det kommer til rationalerne bag indførslen af fleksibel arbejdstid (tabel 2), er der dog større forskel på landene. I Tyskland har en tredjedel af de virksomheder, der har indført fleksibel arbejdstid, gjort det for at mindske udgifterne til overarbejdsbetaling, imens det for tæt ved tre fjerdedele har været motiveret af behovet for at skabe et bedre flow i forhold til ordretilgangen. Begge dele kan ses som klare udtryk for en arbejdsgivervendt fleksibel arbejdstid, hvilket stemmer fint i overens med den overordnede beskrivelse af udviklingen på det tyske arbejdsmarked og trenden med såkaldte 'concession bargaining rounds', hvor virksomhederne får mere fleksibilitet i forhold til at justere lønsummen mod at garantere jobs og beskæftigelse. De tilsvarende tal er for Danmark og Storbritannien næsten ens og noget lavere: ca. 10 % af de virksomheder, der har fleksible arbejdstider, har søgt at reducere lønsummen, mens ca. 45 % har søgt at skabe bedre produktionsflow. Frankrig ligger midt mellem Tyskland og Danmark/Storbritannien.

---

<sup>4</sup> Datasættet kan tilgås efter anmodning om login og password på den engelske forskerdatabase ESDS (Economic and Social Data Service). [www.esds.ac.uk](http://www.esds.ac.uk) → Data → Major Studies → ESDS International Datasets → Establishment Survey on Working Time and Work-Life Balance

Efterfølgende ville det være plausibelt, at Danmark og Storbritannien, som følge af den aktuelle diskursivering af fleksibel arbejdstid i disse lande omkring balancering af familie- og arbejdsliv, ville score højere end Tyskland og Frankrig, når det gælder den medarbejdervendte fleksibilitet. Det er imidlertid ikke tilfældet. Tyskland og Frankrig scorer højst med henholdsvis lidt under/lidt over 80 % af virksomhederne, der har indført fleksibilitet på det arbejdstidsmæssige område for at skabe bedre balance med arbejds- og familieliv. Danmark ligger en anelse lavere og Storbritannien næsten 20 % lavere end Frankrig. På den måde er der relativt set diskrepans mellem de politiske tendenser, og hvad der rent faktisk er praksis på virksomhederne i de fire lande. En forklaring kunne dog være den, at temaet vedrørende balance mellem arbejdsliv og familieliv netop er kommet på dagsordenen i Danmark og Storbritannien, fordi det er i disse lande, der opleves et stigende antal problemer på området, f.eks. i forhold til stress, udbrændthed eller faldende fertilitetsrater, og således er udtryk for en rationel politiktilgang?

Dog må der knyttes den kommentar til datamaterialet, at der i forhold til spørgsmålene om baggrunden for at indføre fleksible arbejdstider ligger en ambivalens i det, at virksomhedsrepræsentanterne dybest set bedes svare på, om de indfører fleksibilitet af profit- eller medarbejderhensyn. De mulige synergieffekter, som f.eks. er indbefattet i flexicurity-perspektivet, er ikke eksplicite i spørgsmålsformuleringerne, og man kan på den baggrund rejse mistanke om, hvorvidt spørgsmålene besvares med lige dele ærlighed? Mere præcist er indvendingen den, at en personale- eller kommunikationschef i en tid som denne, hvor etiske regnskaber og værdibaseret ledelse er modeord i management-junglen, vil være tilbøjelig til at overdrive virksomhedens imødekommenhed overfor de ansatte og underdrive de rent profitmaksimerende tiltag. Spurgte man virksomhedernes bestyrelsesmedlemmer, fik man ganske givet andre svarfordelinger.

### **Hvad er effekterne af fleksibel arbejdstid?**

Effekterne af fleksibel arbejdstid afspejler rent svarfordelingsmæssigt nogenlunde de forskellige rationaler bag indførslen af fleksibel arbejdstid (tabel 3). Dog er der en svag tendens til, at antallet af virksomheder, der oplever de økonomiske og produktionsmæssige fordele, er større, end antallet af virksomheder, der har indført fleksibel arbejdstid af profithensyn. F.eks. har næsten halvdelen af de tyske virksomheder formået at reducere overarbejdsbetaling. Til sammenligning anførte kun en tredjedel af virksomhederne dette som rationale bag indførelsen af fleksibel arbejdstid. Der er altså ifølge tallene både tale om intenderede og ikke intenderede effekter.

Der hvor effekten er størst er imidlertid i forhold til at sikre bedre arbejdskraftudnyttelse og skabelse af højere jobtilfredshed. I Tyskland rapporterede hele 81 % om mere tilfredse medarbejdere og 77,2 % om bedre arbejdskraftudnyttelse. Her er således i en eller anden grad tale om et overlap, hvor både virksomhedsledelsen og de ansatte har oplevet positive effekter. Antager man, at disse svar angår samme grupper af lønmodtagere, altså at de lønmodtagere, der er mere tilfredse, samtidig er dem, hvis arbejdskraft udnyttes mere rationelt, er der således tale om lokale synergieffekter, dvs. et stærkt udtryk for flexicurity på virksomhedsniveau. I den anvendte survey tages der imidlertid ikke højde for det faktum, at virksomhedernes personalestrategier kan være differentierede, og dette

efterlader en ubekendt faktor, der gør det vanskeligt at konkludere mere præcist om omfanget af synergieffekter.

Overordnet kan det siges, at selvom fænomenet er mest udbredt i Danmark, er det i Tyskland fleksibel arbejdstid har fået sit mest kvalitative gennembrud. Det er her man først og fremmest har søgt at rationalisere organiseringen af arbejdet rent tidsmæssigt og ligeledes skabe fleksibilitet for medarbejderne, både i relationen balance mellem familie og arbejde men også for pendleres møde og gå-hjem-tidspunkter. Tyskland er også der, hvor flest virksomheder har realiseret en eller flere positive effekter, både i form af lønsumsreduktion, arbejdstilrettelæggelse, nedbringelse af sygefravær og højnelse af jobtilfredshed. Omvendt er Frankrig det land, hvor flest virksomheder har oplevet problemer; hele 12,6 % har fået højere produktionsomkostninger. Dette kan givetvis have sammenhæng med det faktum, at den øgede fleksibilitet i arbejdstidstilrettelæggelsen blev implementeret sideløbende med lovbestemte indskrænkninger i arbejdstiden og indførslen af incitamentsfremmere i form af offentlige virksomhedstilskud, dvs. under vilkår der i nogen grad har påkrævet et administrativt arbejde, der naturligvis har sin pris.

Dette foranlediger en kort reference til en række case-studier foretaget af Ilsø (2005), der dokumenter, hvorledes de positive effekter af en større tidsmæssig fleksibilitet f.eks. i form af årlige timenormer, til dels kan blive fortrængt af øgede udgifter til administration. Det mest interessante ved Ilsøs undersøgelse er, at alle de tyske virksomheder gjorde meget ud af at sikre en detaljeret planlægning og kontrol med overholdelsen af arbejdstidsskemaerne, hvorimod alle de danske virksomheder baserede deres fleksibilitet på tillid til de ansattes egne skufferegnskaber. Det tyske karaktertræk for 'ordnung muss sein' indebærer altså en form for videreførelse af tayloristiske principper, der kan have negative effekter. Surveyresultaterne viser bekræftende herfor, at dobbelt så mange tyske (7 %) virksomheder som danske (3,5 %) oplevede højere produktionsomkostninger i forbindelse med indførelsen af fleksibel arbejdstid, imens hele 16 % i Tyskland oplevede kommunikationsproblemer som følge af ansattes varierende arbejdstider. Kun 6,5 % af de danske virksomheder har denne erfaring.

## Konklusion

Som vist igennem analyserne har fleksibel arbejdstid i de senere år nået den politiske dagsorden i både Danmark, Tyskland, Frankrig og Storbritannien om end i ret forskellige politiske og samfundsøkonomiske sammenhænge og tempi. I Danmark har der løbende været et pres fra arbejdsgiverne for at få mere fleksibilitet ind i overenskomsterne af hensyn til de ændrede internationale økonomiske strukturer. *Den danske model* har i den henseende vist sit værd, i den forstand at arbejdsmarkedets parter har haft mulighed for at vise rettidig omhu og reformere de aftaler, der regulerer arbejdstidsfastsættelsen, samtidig med at det har skabt nyt rum for en dialog og forhandling om forholdende på virksomhederne. Af samme årsag er temaet blevet en mønt med to sider, idet hensynet til lønmodtagernes behov har måttet inddrages. Dette er også afspejlet i surveyresultaterne, der viser, at der generelt er mere lønmodtagervendt end arbejdsgivervendt fleksibel arbejdstid i Danmark.



I Tyskland har udviklingen været mere brat og mere kaotisk, og den er fundet sted i en periode med arbejdsløshedskrise og økonomisk stagnation. De stramme regler, der sikrer de tyske lønmodtagere en stor ansættelsesbeskyttelse, og modviljen mod at reformere disse, har nødvendiggjort en række tiltag, der på anden vis kunne tilføre de tyske virksomheder bedre muligheder for tilpasninger af produktionsudgifterne (tilpasning af lønsummen). Disse har blandt andet været indførslen af fleksibel arbejdstid. Dette er fint afspejlet i surveyresultaterne, der dokumenterer lige dele arbejdsgivervendt/lønmodtagervendt fleksibilitet.

Arbejdstidsreguleringen er et godt eksempel på den franske centralisme og de omvæltende effekter af et de facto to-parti system, der politisk skifter fra den ene yderlighed til den anden. En nedsættelse af arbejdstiden var for socialisterne en måde at bekæmpe arbejdsløsheden på. Øget arbejdstidsmæssig fleksibilitet suppleret med offentlige tilskud var midlet, der skulle få virksomhederne til at spille med. Da de borgerlige igen kom til magten begyndte en tilbagerulning af strategien. Fleksibiliteten har således fra starten af været italesat som et arbejdsgivergode men som element i et overordnet politikprogram, der handlede om at skabe flere jobs og kortere arbejdstid. Surveyen dokumenterer da også, at flere franske end danske og britiske virksomheder har haft et arbejdsgivervendt rationale for at indføre fleksibel arbejdstid. Samtidig er Frankrig dog også det land, hvor flest virksomheder (82,1 %) angiver balancen mellem familie- og arbejdsliv som formålet med indførslen af fleksibel arbejdstid. Måske er forklaringen på den høje frekvens, at implementeringen af 35-timers arbejdsugen blev overladt til lokale forhandlinger på virksomhedsniveauet, af hvilken grund virksomhederne har oplevet tingene (fleksible arbejdstider og arbejdstidsreduktion) smelte sammen, men først og fremmest med arbejdstidsreduktionen som målet.

Under Thatcher fik de britiske virksomheder så at sige al ønskelig fleksibilitet, hvilket de i næsten samme omfang har bibeholdt under Blair. Storbritannien er dog ifølge surveyen det land blandt de fire, hvor fænomenet fleksibel arbejdstid har mindst udbredelse. Det skyldes måske, at rammerne for det, der er normalt – eller ufleksibelt, er langt videre i Storbritannien end på kontinentet, naturligvis affødt af 18 års hardcore liberalisme. En antagelse er altså, at hvis der tages højde for definatoriske forskelle, ville Storbritannien være det mest – og ikke mindst – fleksible land. En anden forklaring kan være de lange arbejdstider på de britiske øer, der angiveligt mindsker behovet for fleksibilitet. De ansatte er jo i mange tilfælde på arbejde i 48 timer eller mere! At 'work-life-balance' temæet kommer fra Storbritannien er således forståeligt nok, men springer ikke i øjnene på baggrund af surveyresultaterne, hvor de britiske virksomheder scorer lavest på spørgsmålet om fleksibel arbejdstid som middel til at fremme de ansattes arbejds- og familieliv.

For Danmark, Tyskland og Frankrig kan der således argumenteres for, at der er en vis kohærens mellem de samfundsøkonomiske problemstillinger, de reguleringsmæssige regimers svar på disse og implementeringen af fleksibel arbejdstid på virksomhedsniveauet, imens dette ikke synes ligeså klart for Storbritannien. Endvidere kan det siges, at de uens traditioner for jobbeskyttelse på især det danske og det tyske arbejdsmarked tydeligt er afspejlet i surveyen ved det faktum, at der er markant forskel på den betydning intern numerisk fleksibilitet spiller for de danske henholdsvis de tyske virksomheders omstillingsevne.

*Tabel 1: Udbredelsen af fleksible arbejdstider på virksomhedsniveau*

<i>Land</i>	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>Ved ikke/ undlod at svare</i>	<i>N</i>	<i>Andel virksomheder der bruger fleksible arbejds- tider (%)</i>
<i>Danmark</i>	569	418	10	1024	58,2
<i>Tyskland</i>	858	641	1	1500	57,2
<i>Frankrig</i>	715	787	8	1510	47,4
<i>UK</i>	823	625	59	1507	54,6

(Kilde: Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene)

*Tabel 2: Rationalet bag indførelsen af fleksible arbejdstider (andel af de virksomheder der bruger fleksibel arbejdstid (%))*

<i>Land</i>	<i>At reducere overar- bejdsbetaling</i>	<i>At tilpasse arbejds- kraftudnyttelsen til variationer i ordretil- gangen</i>	<i>At sikre medarbejdere mulighed for at skabe bedre balance mellem familie- og arbejdsliv</i>	<i>At skabe fleksibilitet for pendlere i forhold til møde og gå-hjem- tidspunkter</i>	<i>Andre årsager</i>
<i>Danmark</i>	10,7	45,5	74,5	13,6	3,9
<i>Tyskland</i>	33,0	73,1	79,3	35,8	12,5
<i>Frankrig</i>	17,9	57,2	82,1	18,6	12,2
<i>UK</i>	10,9	44,6	63,8	18,5	7,3

(Kilde: Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene)

*Tabel 3: Positive effekter ved brugen af fleksible arbejdstider (andel af de virksomheder der bruger fleksibel arbejdstid (%))*

<i>Land</i>	<i>Reducering af overarbejdsbetaling</i>	<i>Bedre udnyttelse af arbejdskraften i forhold til arbejdsmængden</i>	<i>Lavere sygefravær</i>	<i>Højere jobtilfredshed</i>	<i>Andre positive effekter</i>
<i>Danmark</i>	20,0	49,2	20,6	73,7	30,2
<i>Tyskland</i>	46,7	77,2	40,0	81,0	26,8
<i>Frankrig</i>	27,7	67,6	28,1	60,8	21,1
<i>UK</i>	17,1	50,2	35,1	49,0	24,9

(Kilde: Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene)

*Tabel 4: Negative effekter ved brugen af fleksible arbejdstider (andel af de virksomheder der bruger fleksibel arbejdstid (%))*

<i>Land</i>	<i>Interne eller eksterne kommunikationsproblemer som følge af ansattes varierende arbejdstider</i>	<i>Højere produktionsomkostninger</i>	<i>Andre negative effekter</i>
<i>Danmark</i>	6,5	3,5	5,7
<i>Tyskland</i>	16,0	7,0	6,1
<i>Frankrig</i>	16,8	12,6	8,1
<i>UK</i>	9,5	6,9	3,2

(Kilde: Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene)

## Referencer

Ackers, Peter (2005): Theorizing the Employment Relationship: Materialists and Institutionalists, i *British Journal of Industrial Relations*, 43, 3, 537-543.

Ackers, Peter & Adrian Wilkinson (2003): Introduction: The British Industrial Relations Tradition – Formation, Breakdown and Salvage, i Peter Ackers & Adrian Wilkinson (Eds.): *Understanding Work & Employment*, New York, Oxford University Press Inc., 1-30.

Andersen, Søren Kaj (2001): *Mellem Politik Og Marked – Interesseorganisation og lønregulering på de kommunale og regionale arbejdsmarkeder i EU*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bacon, Niclas, Paul Blyton & Ali Dastmalchian (2005): The Significance of Working Time Arrangements Accompanying the Introduction of Teamworking: Evidence from Employees, in *British Journal of Industrial Relations*, 43:4, Oxford, Blackwell Publishing Ltd., 681-701.

Barbier, Jean-Claude (2007): Social Europe and the Limits of Soft Law, the Example of Flexicurity, i Ralf Rogowski (Ed.): *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*, London, Ashgate (under udgivelse).

Bispinck, Reinhard (2006): Germany: Working time and its negotiation, i Marten Keune & Béla Galgósci (Eds.): *Collective bargaining on working time – Recent Europeans experiences*, Bruxelles, ETIU-REHS, 111-129.

Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen (2005): Det fleksible danske arbejdsmarked – En forskningsoversigt, i Beskæftigelsesministeriet: *Flexicurity - Udfordringer for den danske model*, Beskæftigelsesministeriet, 15 – 58.

CO-Industri & Dansk Industri (2004): *Industriens Overenskomst 2004-2007*, København, CO-Industri.

CO-Industri & Dansk Industri (2007): *Industriens Overenskomst 2007-2010*, København, CO-Industri.

Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2006): *Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse?*, København, Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Dufour, Christian (2006): Reduction of working time in France: a lone night, i Maarten Keune & Béla Galgósci (Eds.): *Collective bargaining on working time – Recent Europeans experiences*, Bruxelles, ETIU-REHS, 93-109.

Eriksen, Erik Oddvar & Jarle Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*, Bergen, Fagbokforlaget.

European Commission (2006): *Employment in Europe 2006*, Bruxelles, European Commission.

Exell, Richard (2006): Collective bargaining on working time: the UK, i Maarten Keune & Béla Galgósci (Eds.): *Collective bargaining on working time – Recent European experiences*, Bruxelles, ETIU-REHS, 273-287.

Familie- og Arbejdslivskommissionen (2007): *Chance for balance – et fælles ansvar. Hovedrapport fra Familie og Arbejdslivskommissionen*, København, Familie og Arbejdslivskommissionen.

Giddens, Anthony (1996): *Modernitet og selvidentitet. Selvet og samfundet under senmoderniteten*, København, Hans Reitzels Forlag.

Ilsø, Anna (2005): *Flexicurity på Virksomheden - en sammenlignende analyse af reguleringen af arbejdstidsfleksibilitet på danske og tyske industrivirksomheder*, forskningsnotat, FAOS, København, Sociologisk Institut.

Jensen, Per H. (2007): Grundlæggelsen af det danske arbejdsløshedsforsikringssystem i komparativ belysning, i Jesper Hartvig Pedersen & Aage Huulgård (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907 – 2007 udvikling og perspektiver*, København, Arbejdsdirektoratet.

Jørgensen, Carsten (2006): Collective bargaining and working time in Denmark, i Maarten Keune & Béla Galgósci (Eds.): *Collective bargaining on working time – Recent Europeans experiences*, Bruxelles, ETIU-REHS, 73-84.

Keune, Maarten (2006): Collective bargaining and working time in Europe: an overview, i Maarten Keune & Béla Galgósci (Eds.): *Collective bargaining on working time – Recent Europeans experiences*, Bruxelles, ETIU-REHS, 9-29.

Lewis, Susan & Cary L. Cooper (2005): *Work-Life Integration. Case Studies of Organisational Change*, Chichester, John Wiley & Sons, Ltd.

Madsen, Per Kongshøj (2006): *Flexicurity – A new perspective on labour markets and welfare states in Europe*, paper presented for the conference; Flexicurity and Beyond, Aalborg, Denmark, 12.-13. oktober 2006.

Navrbjerg, Steen E., Malene Nordestgaard & Jesper Due (2001): *Fremtidens overenskomster i decentraliseringens tegn – En historisk analyse af udviklingen i industriens overenskomster i perioden 1902 – 2004 med særligt fokus på tillidsrepræsentantens rolle*, København, CO-Industri.

Navrbjerg, Steen E (1999): *Nye arbejdsorganiseringer, fleksibilitet og decentralisering: Et sociologisk case-studie af fem industrivirksomheders organisering og samarbejdsforhold*, København, Jurist- og Økonomforbundet.

Nyberg, Mikael (2005): *kapitalen.com. Myten om det postindustrielle paradis*, København, Tiderne Skifter.

O'Reilly, Jacqueline (Ed.) (2003): *Regulating Working-Time Transitions in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Seifert, Hartmut & Heiko Massa-Wirth (2005): Pacts for employment and competitiveness in Germany, i *Industrial Relations Journal*, 36, 3, 217-240.

Scheuer, Steen (2004): Extra Holiday Entitlements in Denmark – Towards a Transformation of Collective Bargaining? i Jens Lind, Herman Knudsen & Henning Jørgensen (Eds.): *Labour and Employment Regulation in Europe*, Bruxelles, PIE Lang, 91-118.

Schönemann-Paul, Helle, Eszter Körmendi & Thomas Gelting (1992): *Den faste arbejdstid er fortid*, Rockwool Fondens forskningsprojekt, Spektrum.

Weekendavisen (2007): *Højreflertal i beton*, nr. 19, 11.-17. maj.

Wilthagen, T (1998): *Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?* Berlin, WZB Discussion Paper, FSI, 98-202.

Wilthagen, Ton (2005): Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets, i Thomas Bredgaard & Flemming Larsen (Eds.): *Employment Policy from Different Angles*, København, Jurist og Økonomforbundet, 253-268.

---

Desuden er der refereret til hjemmesiden for arbejdsgiverforeningen Handel, Transport og Service, [www.hts.dk](http://www.hts.dk) for en gennemgang af overenskomstforliget med 3F's transportgruppe ved overenskomstforhandlingerne 2007.

Der er ligeledes henvist til Dansk Industris hjemmeside [www.di.dk](http://www.di.dk) for en gennemgang af overenskomstforliget med CO-Industri.

Endelig er der henvist til [www.esds.ac.uk](http://www.esds.ac.uk), hvor datasættet vedrørende virksomhedernes anvendelse af fleksible arbejdstider er tilgængeligt.

Mads Peter Klint er ph.d.-studerende, cand.scient.adm. på Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet (CARMA).  
email: [mpk@socsci.aau.dk](mailto:mpk@socsci.aau.dk)



### Artikel III

## Arbejdsmarkedspolitik og institutionel komplementaritet<sup>1</sup>

Af Mads Peter Klindt

**Abstract:** Den danske flexicurity-model har teoretisk set en del fællestræk med den Rehn-Meidnerske model, der udgjorde grundlagt for Sveriges økonomiske succes i 1960'erne. Men der er også forskelle. En sammenligning af de praktisk førte politikker i de to lande vidner dog om, at der var tale om to helt identiske paradigmer. De to beskæftigelsessystemer var begge bundet op på et integreret samspil mellem kontracyklisk finanspolitik, arbejdsmarkedspolitiske instrumenter, liberale afskedigelsesregler og høje mindstelønninger, og således udvides altså den teoretiske abstraktion over den danske beskæftigelsesmodel. Syntesen af modellerne bruges efterfølgende som optik i forhold til den flexicurity-diskussion, der er påtrængende i både Europæisk og Dansk sammenhæng. Artiklen diskuterer blandt andet, om det giver mening, at EU promoverer flexicurity-modellen, når Unionen samtidig fører en økonomisk politik, hvor finanspolitikken er underlagt de pengepolitiske ambitioner?

### Indledning

Gennem de sidste 4-5 år har dansk beskæftigelsespolitik tiltrukket sig stor international opmærksomhed. Principperne bag den danske flexicurity-model er blevet ophøjet til EU-politik og selv amerikanske økonomer, som f.eks. Joseph Stiglitz, taler om modellen som et muligt forbillede for en eventuelt kommende demokratisk administration i USA. Succeshistorien har primært to sider: For det første de nøgne fakta i form af rekordlave ledighedstal og høj beskæftigelse. For det andet den politisk-økonomiske analyse, der peger på den helt unikke kombination af et liberalt arbejdsmarked, generøse overførselsindkomster og aktiv arbejdsmarkedspolitik, som en af de væsentligste motorer bag den næsten uhørt gunstige udvikling på det danske arbejdsmarked siden midten af 1990'erne (Madsen, 2005; Jørgensen & Madsen, 2007).

I både akademiske og politiske cirkler i Europa fremstilles flexicurity-modellen derfor ofte som et banebrydende eksempel på politisk ingeniørkunst – en model der har for-

---

<sup>1</sup> Artiklen er publiceret i tidsskriftet *Samfundsøkonomen* (2008), nr. 6, s. 26–31.



målet at forene det bedste af to verdener nemlig dynamikken fra den liberale markedsökonomi og trygheden fra den skandinaviske velfærdsmodel (OECD, 2004: s. 97-98; European Commission, 2006). Imidlertid er der hverken tale om en banebrydende model eller politisk ingeniørkunst. For at starte med sidstnævnte er den danske flexicurity-model resultatet af mere end 100 års kompromisser og politiske slagsmål, stædfundet på vidt forskellige kamparenaer og i realiteten ofte vedrørende helt usammenhængte politikområder. Modellen er altså ikke et produkt af nogen politisk masterplan, men skitseret i et tilbage-skuende holistisk perspektiv. Modellens kombinatorik, der bryder de gængse politologiske landeklassifikationer, er, som det vil blive gennemgået i denne artikel, heller ikke uden fortilfælde.

Sveriges økonomiske politik var fra sidst i 1950'erne og frem til først i 1970'erne baseret på en lignende kombination af høj jobomsætning og understøttet jobmobilitet, den såkaldte Rehn-Meidner-model – udtænkt og beskrevet af de to svenske LO-økonomier Gösta Rehn og Rudolf Meidner og implementeret af det regerende socialdemokrati og den svenske fagbevægelse i fællesskab. (Engstrand, 2007; Keune, 2008). I Rehn-Meidner-modellen indgik endvidere både løndannelsen og finanspolitikken som to eksplicitte komponenter, uden hvilke modellen havde manglet sin omstillingsdrivende og konjunkturbalancerende funktionalitet. Samme komponenter er dog ikke indeholdt i beskrivelsen af flexicurity-modellen, og derfor optræder modellerne umiddelbart kun delvist overlappende.

Artiklens analyse vil imidlertid vise, at samspillet mellem de forskellige politikker, der reelt blev implementeret i Sverige i 1960'erne, er stort set identiske med det, der foregik i Danmark i 1990'erne, med den pointe i tillæg, at flexicurity-modellen som abstraktion over det danske beskæftigelsessystem kun delvist indfanger den institutionelle komplementaritet på det danske arbejdsmarked. Med begrebet institutionel komplementaritet henvises der til den måde forskellige politiske institutioner understøtter hinandens praksis på, som f.eks. samspillet mellem liberale hyr-fyr regler og aktive arbejdsmarkedspolitikker<sup>2</sup> (Hall & Soskice, 2001). En syntese af flexicurity-modellen og den Rehn-Meiderske optik frembringer altså et mere holistisk billede af den institutionelle komplementaritet, som det danske beskæftigelsessystem i 1990'erne var baseret på; et billede der blandt andet understreger betydningen af samspillet mellem finans- og arbejdsmarkedspolitikken implementeringsmåder.

Denne erkendelse rejser imidlertid en række spørgsmål til den aktuelle flexicurity-debat, som artiklen dernæst vil tage op. Først diskuteres det, om EU-kommissionens indlejring af flexicurity-modellen som et centralt element i den Europæiske beskæftigelsesstrategi giver mening, i betragtning af at Unionen forsat promoverer en stærkt monetaristisk økonomisk politik, hvor finanspolitikken er underordnet de pengepolitiske ambitioner? For det andet diskuteres det, om det nye institutionelle samspil mellem finans- og beskæftigelsespolitikken, som er opstået under VK-regeringen, med rimelighed kan ind-

---

<sup>2</sup> De liberale hyr-fyr regler er med til at sikre danske virksomheders konkurrenceevne og bidrager derved til den langsigtede beskæftigelsesudvikling på arbejdsmarkedet. Omvendt er de også med at skubbe mange mennesker ud i ledighed. Der er med andre ord en høj jobomsætning på det danske arbejdsmarked. Arbejdsmarkedspolitikken understøtter denne funktion ved at stabilisere de lediges indkomst, ved at opgradere deres kompetencer og ved at hjælpe med omallokeringen af arbejdskraften.

fanges af en udvidet flexicurity-optik, eller om Danmark i virkeligheden er på vej i en helt anden retning?

## Selektiv efterfrågepolitik, rörlighet og kreativ kapitaldestruktion – Det Rehn-Meidnerske paradigme

Den svenske Rehn-Meidner-model indbefattede fire i princippet sideordnede og kontinuerlige målsætninger for den økonomiske politik:

- Fuld beskæftigelse
- Lav inflation
- Høj vækst
- Jævn indkomstfordeling

En implicit målsætning var således, at bevare svensk industris konkurrenceevne til trods for lav ledighed – altså at bryde phillips-kurvens opadgående forløb ved faldende arbejdsløshed. Men også at omgå dalende vækstrater på trods af nærmest fuld beskæftigelse og fuld kapacitetsudnyttelse.

Midlerne til at løse disse to klassiske økonomiske problemstillinger var en kombination af finans-, løn- og arbejdsmarkedspolitiske instrumenter. Anvendelsen af dette politikmix var dog, i modsætning til hvad man umiddelbart skulle tro om en socialdemokratisk beskæftigelsesstrategi, ikke baseret på keynesianske principper men på kritikken af disse, der som bekendt foreskriver, at øget efterspørgsel leder til stigende forbrug, lavere ledighed, pris- og løninflation. En ekspansiv finanspolitik vil altså ifølge dette ræsonnement i det lange løb forringe konkurrenceevnen og forværre den beskæftigelsesmæssige situation. Anvisningen var derfor, at regeringen som udgangspunkt burde føre en stram finanspolitik resulterende i et løbende budgetoverskud. Rent argumentatorisk var der dog ikke tale om et sammenfald med de neo-klassiske økonomers påstande om, at det er gabet mellem de dårligst kvalificerede arbejderes produktivitet og mindstelønnen, der tvinger virksomhederne til at øge profitten<sup>3</sup>. Det var virksomhedernes forventninger om ekstra høje profitter, der var den egentlige årsag til inflation. Ekspansive politikker kunne dog godt forfølges, men kun i tilfælde af mere alvorlige arbejdsløshedsproblemer og primært som selektiv efterspørgselspolitik, hvilket vil sige, at det var statslige investeringer i f.eks. infrastruktur eller offentlige bygninger der skulle skabe den øgede arbejdskraft efterspørgsel (Hedborg & Meidner, 1984 s. 94-97; Jensen, 1989 s. 284-290).

---

<sup>3</sup> Ifølge neoklassisk teori skal den primære årsag til arbejdsløshed findes i manglende lønflexibilitet, f.eks. som følge af kollektivt fastsatte minimumslønninger, og de ledige vil typisk være de arbejdere, hvis kompetencer/produktivitet ikke kan honorere mindstelønnen. En ekspansiv penge- eller finanspolitik, der øger efterspørgslen efter virksomhedernes produkter, vil imidlertid tvinge virksomhederne til at ansætte de mindre kvalificerede arbejdere, eftersom der ikke er anden arbejdskraft til rådighed. For at kompensere for de nyansatte arbejderes manglende produktivitet, må virksomhederne imidlertid hæve prisen på deres produkter. Deraf følger så en udhulning af arbejderes realløn, og når det går op for dem, vil de kræve lønstigninger, der igen vil blive mødt af prisstigninger, og således vil inflationen stige og stige (Friedman, 1968 s. 172).

Det andet politiske instrument i modellen var solidarisk lønpolitik. Den solidariske lønpolitik havde først og fremmest det formål at indfri arbejderbevægelsens lighedsideologiske grundsynspunkter, og skulle som sådan realiseres via partsforhandlingerne på arbejdsmarkedet – ikke i den svenske rigsdag. Men derudover havde lønpolitikken den komplementerende effekt, at sikre kontinuerlige strukturomlægninger så svensk industri hele tiden var på forkant med den teknologiske udvikling i verden. Solidarisk lønpolitik betød i praksis lige løn for lige arbejde, og ulige løn for ulige arbejde. Lønfastsættelsen ville dermed føre til en sammenpresset lønstruktur med omdrejningspunkt om medianvirksomheden, dvs. omkring de virksomheder med et gennemsnitligt produktivitetsniveau. Konsekvensen heraf ville da blive, at de lavproduktive virksomheder blev tvunget til at rationalisere, flytte ud eller ultimativt – dreje nøglen om, imens de højproduktive virksomheder kunne generere et større overskud end tilfældet havde været, hvis løndannelsen skete på markedsvilkår. De højproduktive virksomheders ekstraprofitter – *övervinsterne* – kunne så omsættes til investeringer og dermed nye og bedre jobs som erstatning for de jobs, der gik tabt i de lavproduktive industrier. Alternativt kunne ekstraprofitterne socialiseres og bruges til offentlige investeringer eller opsparing. Metoden benævnes også *kreativ kapitaldestruktion* med henvisning til den proces, der nærmest paralleliserer den militære logik om, at den fede må svede og den svage må dø. Qua dens medvirken til kontinuerlige strukturomlægninger ville den solidariske lønpolitik løse det lavvækstproblem, der opstår, når økonomien nærmer sig kapacitetsgrænsen og der opnås fuld beskæftigelse (Hedborg & Meidner, 1984 s. 60-85; Jensen, 1989 s. 290-312).

Problemet med en mindre lønspredning var imidlertid, at den lønmæssige allokeringsfunktion, som der med strukturomlægningsprogrammet teoretisk ville være endnu højere brug for end under normale markedsvilkår, blev udhulet. Lønnen skulle derfor substitueres af et instrument, der kunne indfri modellens mobilitetspolitiske ambitioner, og det var her arbejdsmarkedspolitikken kom til at spille en central rolle som komplementerende element til den solidariske lønpolitik. Den aktive arbejdsmarkedspolitik, der også fik tilnavnet *rörlighetens evangelium*, skulle sikre, at de svenske lønmodtagere kunne bevæge sig mellem forskellige brancher – altså at der var jobmobilitet på arbejdsmarkedet. Først og fremmest fra de delarbejdsmarkeder med høj ledighed, til der hvor der var mangel på arbejdskraft. Endvidere var det nødvendigt, Sveriges størrelse taget i betragtning, at lønmodtagerne kunne flytte sig geografisk. Hvis en fabrik lukkede i Umeå og en ny åbnede i Malmö, skulle lønmodtagerne teoretisk set altså følge med. Indholdet i den aktive arbejdsmarkedspolitik havde derfor i særlig grad et uddannelsespolitisk og geografisk fokus blandt andet i form af muligheden for uddannelsesorlov, efteruddannelse og hjælp til flytning. Arbejdsløshedsforsikringen indgik ligeledes som arbejdsmarkedspolitisk instrument. Det var let at optjene ret til dagpenge men omvendt hvilede denne på efterlevelse af kravene om deltagelse i relevante uddannelsesmæssige aktiviteter, rådgivningsforpligtelse og ultimativt – at man flyttede bopæl til en ny region med mangel på arbejdskraft (Hedborg & Meidner, 1984 s. 98-136; Jensen, 1989 s. 312-343).

Et sidste og tværgående karakteristika, der spillede en afgørende rolle for både finanspolitikken såvel som arbejdsmarkedspolitikken implementering, var den indsatsmæssige selektivitet. Denne blev i praksis udmøntet som en differentieret indsats gennem regionale og lokale vækst- og omstillingsstrategier, og betød f.eks. at arbejds-

formidlingen prioriterede at allokere arbejdskraft til de vækstbærende eksporterhverv frem for de hensygnende skov- og landbrugserhverv (Hedborg & Meidner, 1984 s. 94-97, 106-107).

## Bedømmelser af modellens funktionsmåde og resultater

Samlet betragtet kan modellen karakteriseres som værende baseret på et lavinflationsregime, hvor politisk intenderede push- og pull-effekter skulle afløse markedets ufuldkomne evne til at allokere arbejdskraften og sikre kontinuerlige strukturomlægninger. Først i det tilfælde, hvor der opstod mere grundlæggende arbejdsløshedsproblemer, skulle finanspolitikken (selektiv efterspørgselspolitik) bruges til at stimulere beskæftigelsen.

Retrospektive analyser har dog antydnet, at der var visse diskrepanser mellem de politiske intentioner nedfældet af Gösta Rehn og Rudolf Meidner og den egentligt implementerede politik. Det er f.eks. påvist, at den intenderede kausalitet i mellem den solidariske lønpolitik og den aktive arbejdsmarkedspolitik er den omvendte, af hvad der i virkeligheden fandt sted. Forventeligt skulle den solidariske lønpolitik generere moderniserende strukturforandringer og dermed forstærke behovet for overførslen af arbejdskraft fra de vigende til de vækstbærende dele af industrien. I virkeligheden gik den arbejdsmarkedspolitiske satsning dog forud for udrulningen af lønpolitikken og havde langt mere omsiggribende effekter. Løndannelsen fulgte i store dele af 1960'erne den moderate *bärkraftslinje*, der tog hensyn til betalingsevnen i eksporterhvervene, snarere end den abstrakte *utjämningslinje*, og i den forstand skal man være varsom med at konkludere på effektueringen af den solidariske lønpolitiks moderniseringsimperativer (Jensen, 1990 s. 141-178).

Der er dog anerkendt, at Rehn-Meidner modellens push- og pull-effekter havde en positiv afsmitning på den svenske økonomi op gennem 1960'erne og 1970'erne. Godt nok lå Sveriges samlede vækstrate i perioden 1960 – 1973 lavere end OECD-gennemsnittet, men tallene dækker over en række forhold. For det første lå Sveriges BNP i udgangspunktet højere end gennemsnittet, hvilket blandet andet skyldes Sveriges udenforstående rolle i 2. verdenskrig. For det andet blev en stor del af den samlede vækst kanaliseret over i en stærkt ekspanderende offentlig sektor. Ses alene på væksten i den svenske eksportindustri lå denne på mellem 7 og 8 procent hvilket var meget højt i et komparativt perspektiv. Mere imponerende var dog Rehn-Meidner-modellens evne til over en hel generation at fastholde ledigheden på et minimalt niveau. I perioden 1960-66 lå ledigheden på i gennemsnit 1,7 procent. I perioden 1967-73 steg den en anelse til gennemsnitligt 2,2 procent, imens den i 1980 lå på ca. 2 procent. Sammenlignet med resten af OECD-området, og særligt de øvrige Europæiske småstater, undgik Sverige således de massive arbejdsløshedsproblemer, der fulgte af den første oliekrise i 1973. Også inflationen lå i perioden 1960-80 på et lavere niveau i Sverige end i resten af Europa (OECD, 1983; Hedborg & Meidner, 1984 s. 137 – 144; Lundberg, 1985 s. 16 – 23).

En af de implicitte forudsætninger for den svenske model var, at virksomhederne havde frihed til at hyre og fyre medarbejdere. Som kompensation havde lønmodtagerne til gengæld ret til generøse overførselsindkomster og blev via de aktive arbejdsmarkeds-

politikker hjulpet/motiveret til at finde nyt arbejde. Og heraf altså den direkte parallel til Flexicurity. Akkurat som eksponenterne gør det i dag med danske flexicurity-model, fremhævedes dengang i Sverige også princippet om *beskæftigelsessikkerhed* frem for *jobsikkerhed*. Virksomhederne skal være konkurrencedygtige og må derfor være fleksible, men en forudsætning, for at lønmodtagerne kan honorere fleksibiliteten og virksomhedernes omskiftelige kompetencebehov, er social sikkerhed og investeringer i efteruddannelse. Et svensk udtryk fra dengang, som også går igen i den hjemlige debat om Flexicurity, og som indkapsler ovenstående ræsonnements iboende logik, er ”vingernes tryghed”, der på en bogstavelig måde også illustrerer forskellen på den nordiske *high-way capitalism* som alternativ til den Anglo-saksiske *low-way capitalism*, hvor lønmodtagerne uassisteret må bære byrderne under industrielle omstillingsfaser (Jørgensen, 2007a).

### Er flexicurity således en moderne udgave af den Rehn-Meidnerske model?

Både nej og ja. Som berørt i indledningen er flexicurity-modellen, altså den rent akademiske fremstilling af det danske arbejdsmarkedssystem, en retrospektiv forskningsmæssig kortlægning af visse særlige institutioner på det danske arbejdsmarked og samspillet i mellem dem. Den svenske model, derimod, blev udformet som en politisk strategi med klare handlingsforskrifter, som den svenske regering i større eller mindre omfang fulgte over en 15-20årig periode. Den svenske model omfattede desuden både finans- og lønpolitikken – begge elementer, der ikke er gengivet i flexicurity-modellen.

En pointe er imidlertid, at både finans- og lønpolitikken, der op gennem 1990'erne blev ført i Danmark, de facto mindede om den kurs, der blev ført i Sverige i 1960'erne. Skiftende regeringer førte frem til 2003 hvad man kan kalde en kontracyklisk finanspolitik, i den forstand at politikken blev lempet under høj eller stigende arbejdsløshed og strammet under højkonjunktoren, og særligt Nyrup-regeringerne førte en politik i tråd med den svenske selektive efterspørgselspolitik. Det første eksempel er den startpakke, som blev lanceret ved regeringsovertagelsen i 1993. Denne bestod på den ene side af en skattelettelse, der på kort sigt skulle øge det private forbrug, men herudover af en række offentlige infrastrukturinvesteringer (f.eks. Øresundsbroen), IT- og energisatsninger, der skabte øget arbejdskraftefterspørgsel. Senere kom en række løft i de offentlige kerneydelser samt flere midler til strategisk forskning. Da økonomien i 1998 var i et noget højere gear indførtes til gengæld den pinsepakke, der via skærpelsen af ejendomsværdibeskatningen lagde en dæmper på det private forbrug (Lykketoft, 2006 s. 22-24).

Ser vi på løndannelsen i Danmark fortælles historien typisk sådan, at der i 1980'erne skete en decentralisering med henblik på en mere markedskonform løndannelse og således en tilbagerulning af den solidariske model, som også dansk LO forfulgte op gennem 1970'erne. Det, der i virkeligheden skete, var dog, at Danmark slog ind på et spor helt analogt til den svenske bärkraftlinje på den måde, at lønfastsættelsen med overgangen fra normal- til minimallønsystemet kom til at tage udgangspunkt i de konkurrenceudsatte industrivirksomheders produktivitet dog fortsat med meget høje mindstelønninger gældende for hele arbejdsmarkedet. Fra 1987 indførtes på DI-området desuden en lønstyringsmekanisme, der sikrede den centrale organisation retten til at fastsætte maksimumløn-

stigningstakter for de lokale forhandlinger i industrien (Ibsen og Stamhus, 1993 s. 15-33). Lønstyringen blev afskaffet i 1993, men på samme tidspunkt var arbejdsmarkedspensionerne begyndt at fylde så meget, at der parallelt med decentraliseringen skete en ny centralisering, der sikrede en ikke ubetydelig opsparing af lønmodtagernes samlede fortjenester og dermed bidrog til at vende årtiers betalingsbalanceunderskud. Et andet tema, der i lighed med arbejdsmarkedspensionerne blev opprioriteret fra centralt hold på dette tidspunkt, var efteruddannelse af ufaglærte specialarbejdere, med henblik på at sikre disse gruppers fortsatte beskæftigelsesmuligheder på trods af indførsel af nye teknologier og mere specialiserede arbejdsprocesser. I Danmark har situationen således været den, lønstigningstakten siden slutningen af 1980'erne har ligget på et moderat niveau, men mindstelønnen har stadig været høj, investeringerne i efteruddannelse massive, og resultatet er derfor en internationalt set meget lille lønspredning. Og dermed må man formode, at de danske lønssystemer, på samme måde som de svenske, i stor stil har bidraget – og, i lyset af globaliseringen og den stigende lønkonkurrence fra Østreuropa, Indien og Kina, stadig bidrager – til at fremme udfasningen af lavtlønserhverv i landet (Lykketoft, 2006 s. 11).

Den aktive arbejdsmarkedspolitik, der i Danmark fødtes med arbejdstilbudsordningen af 1978 men reelt først fik sit gennembrud med Nyrup-regeringens magtovertagelse i 1993, minder ligeså på afgørende punkter om arbejdsmarkedspolitikken i den Rehn-Meidnerske periode. For det første var der tale om en mobilitetspolitisk satsning, idet forskellige uddannelses- og orlovsordninger havde det sigte, på samme tid, at opkvalificere arbejdsstyrken og forøge antallet af jobåbninger på det danske arbejdsmarked. For det andet introducerede reformerne et kursskifte i retningen af en ret- og pligt-tankegang på den måde, at udbetalingen af indkomstoverførsler blev gjort afhængig af deltagelse i aktivisering. Dagpengeperioden blev nedsat og ydelsen for unge under 25 halveret, således incitamentet til at tage en uddannelse blev genetableret. Endelig indførtes der efter svensk forbillede en selektiv implementeringsmåde, der bestod i den betydningsfulde rolle parterne i de lokale og regionale arbejdsmarkedsråd spillede i forhold til udformningen af de lokale indsatser, dvs. i det konkrete arbejde med at matche den ledige arbejdskraft til de lokale virksomheders efterspørgsel (Larsen, 2005).

Opsummeret er det således min påstand, at den danske flexicurity-model hverken kan ses isoleret fra løndannelsen eller de finanspolitiske justeringer, der blev gennemført op gennem 1990'erne. Begge bidrog i betydelig grad til modellens institutionelle komplementaritet. På samme måde kan den Rehn-Meidnerske model dog heller ikke forstås uden de liberale afskedigelsesvilkår, der gjaldt i Sverige frem til midten af 1970'erne. En delkonklusion lyder derfor også således, at den politik der blev ført i Danmark i 1990'erne, bedst kan sammenfattes som en repetition af den Rehn-Meidnerske model som den i praksis blev udmøntet i Sverige i 1960'erne. I figuren nedenfor, der er en syntese af modellerne, antydes mere udspecificeret hvorledes de forskellige institutioner understøttede hinandens funktionsmåder.

Figur 1: Institutionel komplementaritet i syntesen af flexicurity- og Rehn-Meidner-modellerne



Kilde: Egen elaborering af Hall og Soskice (2001, p. 28, 32).

## Flexicurity-debattens vildveje

I lyset af disse betragtninger vil jeg i det følgende påpege nogle klare problemer ved den måde flexicurity-modellen er blevet fremstillet på; både i hjemlig og Europæisk sammenhæng.

Angående sidstnævnte er der i løbet af 2007 og 2008 sket det, at Europa-kommissionen har gjort modellen til en central del af den europæiske beskæftigelsesstrategi (European Commission, 2007). Strategiens forskellige politikkomponenter er følgende blevet foreslået revideret, så anbefalingerne til medlemslandene i fremtiden, mere klart end i dag, skal sigte på en deregulering af de jobbeskyttelsesregler, der er særligt fremherskende i en række syd- og centraleuropæiske lande. På den anden side er anbefalingerne vedrørende arbejdsløshedsunderstøttelse og aktive arbejdsmarkedspolitikker også foreslået ændret. De gamle mantraer, om at "arbejde skal kunne betale sig" og "økonomiske incitament", bør, i følge Kommissionen, suppleres med en række formuleringer, der peger på fordelene ved tilstrækkeligt høje arbejdsløshedsydelse og uddannelse frem for straksaktivering af ledige. Ligeså bemærkelsesværdigt er det dog, at Kommissionen i et særligt appendiks til sin flexicurity-model redegør for en række *pathways to flexicurity*, der tager højde for det forhold, at de beskæftigelsesmæssige udfordringer landene står overfor er meget varierende, og på den baggrund betoner modellens politikkomponenter forskelligt. Dette tyder nemlig på en større anerkendelse af, at det samlede

mix af politikker som EU promoverer, i højere grad bør være justeret i forhold landenes specifikke økonomiske og beskæftigelsesmæssige forhold, frem for ensidig overholdelse af uniforme kriterier.

Men som tilfældet er herhjemme, promoveres flexicurity-modellen i sig selv som en jobskabelsesmodel. Det antages, at arbejdspladser vil opstå, i takt med at virksomhederne får mere dispositionsfrihed i forhold til at hyre og fyre fordi, som det formuleres, dette vil slække virksomhedernes ansættelsesreservationer under en højkonjunktur. Til gengæld er der ikke skrevet et ord om, hvad der vil ske under en lavkonjunktur. Men det må man jo så tænke sig til. Akkurat som i Danmark er den Europæisk debat om flexicurity altså afgrænset fra det finanspolitiske aspekt. Og dette til trods for, at de beskæftigelsespolitiske guidelines i de senere år netop er blevet integreret med de økonomiske guidelines. Disse sigter imidlertid stadig på, at holde landene på sporet af de såkaldte konvergenskriterier, idet de som bekendt foreskriver, at de offentlige budgetter skal holdes indenfor en grænse på minus 3 procent af BNP, samt en række grænser for størrelsen af den offentlige gæld og inflationstakten. På det økonomiske område er der således stadig tale om, at EU uniformt promoverer et lavinflationsregime, hvor finanspolitikken er underordnet de pengepolitiske ambitioner, desuagtet at man på samme tid advokerer for en beskæftigelsesmodel, der er særlig afhængig af samspillet mellem netop finans- og arbejdsmarkedspolitikken.

Endnu mere paradoksalt er det dog, at den periode, hvori Danmark er blevet verdenskendt for sin flexicurity-model, faktisk har været kendetegnet ved en række reformer, der skridt for skridt er gået i en helt anden retning end efter de Rehn-Meidnerske principper. Det mest oplagte eksempel er naturligvis den omkalfatring arbejdsmarkedspolitikken, der i bogstavelig forstand blev igangsat ved VK-regeringens magtovertagelse i 2001, hvor man omdøbte området til beskæftigelsespolitik. De mere substantielle ændringer tog fart fra 2003, hvor sammensætningen af de forskellige aktivpolitikker blev ændret. Uddannelseselementet blev i den forbindelse nedtonet til fordel for jobtræning eller jobs med løntilskud, men derudover, og mere afgørende, indførtes en række såkaldte serviceprocedurer, der i realiteten har haft det formål at stresse ledige, øge aversionen mod overhovedet at blive indrulleret i systemet og derved tilskynde til øget søgeadfærd. Dette lyder måske en smule konspiratorisk, men rent faktisk er der tale om, at regeringen har fulgt nogle ret konkrete policy-rekommandationer baseret på studier af netop trusselseffekten af aktiv arbejdsmarkedspolitik foretaget blandt andre af vismand Michael Rosholm (2004). Det er således en ny og helt anderledes arbejdsetik, der er substansen af den beskæftigelsesmæssige indsats i dag, en udvikling der senest er blevet bekræftet med kravet om, at ledige dagpengemodtagere skal søge mindst fire jobs om ugen for at opfylde rådighedskriteriet. Ydermere er der for en række randgrupper, hvoraf indvandrere udgør et betydeligt antal personer, indført forskellige økonomiske sanktioner, der i krafttræder ved manglende efterlevelse af beskæftigelsespolitikken krav. Jeg tænker i den forbindelse først og fremmest på starthjælpen, kontanthjælpsloftet og 300-timers reglen, men også på forringelsen af de supplerende dagpenge, der er et direkte brud på den mobilitetspolitiske filosofi, der er – eller rettere var – kernen i flexicurity-modellen.

Man kan have den opfattelse, at den nye strammerlinje i beskæftigelsespolitikken er uretfærdig. Mere problematisk er det dog, at det mobilitetspolitiske aspekt stort set er



bortroderet, og at der således ikke længere er noget progressivt institutionelt samspil mellem den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken. Væk er nemlig også de selektive efterspørgselspolitiske elementer og principperne for den konjunkturiske finanspolitik. På trods af højkonjunkturer og fuld beskæftigelse har regeringen fortsat sit skattestop, der længe har været en de facto skattelettelse for boligejerne, samt indført lettelser i indkomstskatten for brede grupper på arbejdsmarkedet. Det fremgår da også af vismandsrapportens konjunkturvurdering, at væksten og den ekstraordinært lave ledighed gennem de sidste 3-4 år først og fremmest har været drevet af høje boligformuer og en fortsat ekspansiv finanspolitik. Det er i tråd hermed også påpeget, at det er det private forbrug snarere end eksporten, der har drevet væksten, og kombineret med stigende import har dette ført til et stort fald i overskuddet på betalingsbalancen (DØR, 2008). Den afbalance-rede institutionelle komplementaritet mellem arbejdsmarkeds- og finanspolitikken er altså blevet afløst af en uprioriteret vækststrategi der kun spiller sammen med beskæftigelsespolitikken efter laveste fællesnævner. Alle skal i job pronto desuagtet arbejdets karakter og personens kvalifikationer i øvrigt.

## Konklusion

Artiklen her har sammenlignet den Rehn-Meiderske model, der lagde grunden for Sveriges økonomiske og beskæftigelsesmæssige succes i 1960'erne, med den danske flexicurity-model, der både i dansk og Europæisk sammenhæng på samme måde antages at være hovedårsagen til Danmarks succesfulde økonomiske udvikling siden midten af 1990'erne. Sammenligningen har vist, at de reelt gennemførte politikker i de to lande faktisk var endnu mere identiske end beskrivelserne af de to modeller umiddelbart har antydnet. I begge lande var arbejdsmarkedernes dynamik således betinget af en høj jobomsætning drevet af stærke produktivitetskrav, høje mindste mindstelønninger og liberale afskedigelsesvilkår. Disse komponenter var imidlertid flankeret af selektive finans- og arbejdsmarkedspolitiske instrumenter, med de formål, at stabilisere økonomien, påvirke investeringsadfærden og understøtte arbejdsstyrkens faglige mobilitet i opadgående retning. Flexicurity-modellen beskriver dog ikke hverken den finans- eller lønpolitiske dimension af dette policy-mix, hvilket fejlagtigt har ført til, at den danske succes alene er blevet opfattet som baseret på liberale afskedigelsesregler, generøse arbejdsledighedsdagpenge og aktiv arbejdsmarkedspolitik. I Europæisk sammenhæng promoveres flexicurity således som en jobskabelsesmodel desuagtet det faktum, at Unionen på samme tid søger at fremme en ensidig monetaristisk politik, hvor finanspolitikken er underlagt de pengepolitiske – og ikke de beskæftigelsespolitiske – ambitioner. En farlig cocktail – mildest talt!

I Danmark er flexicurity-modellen også et centralt tema, og modellen er oratorisk blevet omfavnet af både regeringen og den socialdemokratiske opposition. Imidlertid vidner de senere års reformer af arbejdsmarkedspolitikken om, at regeringen langt fra forfølger de principper, der var bærende under opturen i 1990'erne, og som flexicurity-modellen reelt bestod af. Arbejdsmarkedspolitik er blevet til beskæftigelsespolitik, og de mobilitetspolitiske ambitioner afløst til fordel for en arbejdsmoralistisk linje. Det kontra-

cykliske princip og den selektive finanspolitiske indsatsmåde er på samme måde blevet forladt til fordel for en ensidig ekspansiv forbrugspolitik. Hvilken model, der er den bedste, skal jeg ikke gøre mig til dommer over, men at påstanden, om at regeringen viderefører flexicurity-modellens principper, er en sandhed med modifikationer.

## Referencer:

Det Økonomiske Råd (2008) *Dansk Økonomi forår 2008*, kapitel 1, København: Det Økonomiske Råd

Engstrand, Åsa-Karin (2007) 'Flexibility's New Clothes: A Historical Perspective on the Public Discussion in Sweden' in Furåker, Bengt, Kristina Håkansson and Jan Ch. Karlsson (eds.) *Flexibility and Stability in Working Life*, New York: Palgrave Macmillan, pp 63-82

European Commission (2006) *Employment in Europe*, Brussels: European Commission, Chapter 2, pp 75-118

European Commission (2007) *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Brussels: European Commission

Friedman, Milton (1968) 'The role of monetary policy', in *The American Economic Review*, Vol. LVIII, no.1, pp 1-17

Hall, Peter A. and David Soskice (2001) 'An Introduction to Varieties of Capitalism' in Hall, Peter A. and David Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, New York: Oxford University Press, pp 1-68

Hedborg, Anna och Rudolf Meidner (1984), *Folkhemsmodellen*, Rabén & Sjögren

Ibsen, Flemming og Jørgsen Stamhus (1993) *Decentral lønfastsættelse – en virksomhedsundersøgelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Jørgensen, Henning and Per K. Madsen (2007) 'Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity' in Jørgensen, Henning and Per K. Madsen (eds.) *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp 7-35

Jensen, Per H. (1989) *Den svenske model: Forudsætninger, funktionsmåde og fremtidsudsigter. Perioden 1880-1969*, Arbejdspapir 1/1989, vol. 2, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Jensen, Per H. (1990) *Den svenske model: Forudsætninger, funktionsmåde og fremtidsudsigter. Perioden 1960 til slutningen af 1970'erne*, Arbejdspapir 9/1990, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Jensen, P.H. (2007) "Grundlæggelsen af det danske arbejdsløshedsforsikringssystem i komparativ belysning" i Pedersen, J.H. og A. Huulgaard (red.) *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: Udvikling og perspektiver*, København: Arbejdsdirektoratet, 33-64

Jørgensen, Henning (2007a) "*Vingernes tryghed*" og revision and arbejdsmarkedspolitikken – den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark siden 1993/94 og den nye svenske regerings initiativer set i lyset heraf, rapport til TCO Stockholm (ikke publiceret)

Jørgensen, Henning (2007b) *Arbejdsmarkedspolitikken fornyelse – innovation eller trussel mod dansk "Flexicurity"?*, København: LO & FTF

Keune, Maarten (2008) *Between innovation and ambiguity – the role of flexicurity in labour market analysis and policy making*, WP 2008/04, Brussels: ETUI-REHS

Larsen, Flemming (2005) 'Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and Flexicurity Arrangements: What can be learnt' in Bredgaard, Thomas and Flemming Larsen (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp 115-135

Lundberg, Erik (1985) 'The Rise and Fall of the Swedish Model' in *Journal of Economic Literature*, Vol. 23, pp 1-36

Lykketoft, Mogens (2006) *Den danske model – en europæisk succeshistorie*, København: Arbejderbevægelsens erhvervsråd

Madsen, Per K. (2005) 'The Danish Road to 'Flexicurity': Where are we, and how did we get there?' in Bredgaard, Thomas and Flemming Larsen (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, 269-291

OECD (1983) *Economic Outlook*, Paris: OECD

OECD (2004) *Employment Outlook*, Paris: OECD

Rosholm, Michael og Michael Svarer (2004) *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*, DP no. 1300, Bonn: IZA

## Artikel IV

# ‘Old wine in a new bottle’ or ‘something new under the sun’? A Comparative Assessment of the European Commission’s Flexicurity-concept<sup>1</sup>

*By Mads Peter Klindt*

**Abstract:** *The European Commission’s adoption of Flexicurity-policies, as part of the revitalization of the European Employment Strategy, has triggered rather intense debate. Trade unionists and researchers are sceptic and see the Flexicurity-agenda as a change of visual attraction rather than a real policy revision of the Commission’s employment policy. Subsequently they also claim that the Commission’s style of Flexicurity is unbalanced and not living up to the intentions originally embedded in the concept. This paper test these accusations by analysing the policy-recommendations put forward by the Commission under the Flexicurity heading in comparison with former guidelines on employment and social policy. Furthermore, the Commission’s version of Flexicurity is compared to those of Denmark and the Netherlands that have been known as the real-life examples of Flexicurity. The analyses suggest that Flexicurity has brought about substantial changes, especially in regard to the roles envisaged for unemployment benefits and active labour market policies as constituent parts of the broader policy-mix. It is also argued that the Commissions style of Flexicurity is better balanced and more appropriate than both the Dutch and Danish examples.*

## Introduction

In the last couple of years, one of the more interesting developments in European employment politics has been the European Commission’s engagement in the debate on Flexicurity. At first the Commission used the concept to draw-up a series of analysis identifying correlations between different institutional arrangements and labour market outcomes (European Commission, 2006a; 2007c) and had as such an instrumental relationship to the concept. More recent documents, however, have confirmed that Flexicurity has become a core part of the Commission’s employment policy, and therefore the relationship can no longer be seen as instrumental. Flexicurity is policy, just as it was when it was applied for the first time in the Netherlands back in the mid-1990s. Most evidently this is demonstrated in the communication *Towards Common Principles of*

---

<sup>1</sup> Paper presented at CARMA’s (Centre for Labour Market Research) 25<sup>th</sup> Anniversary Conference, October 9-10 2008, Aalborg University, Denmark, workshop 2 “Flexicurity and policy reform in Europe”.

*Flexicurity* (European Commission, 2007a) that outlines a concrete proposal regarding which policy components that should be subsumed future labour market reform programmes in the Member States, including a series of *pathways to Flexicurity* that specify policy-recommendations in relation to different socio-economic challenges. On a more general level, a series of principles (as indicated by the communication title) furthermore outline the values by which labour market reforms should be guided and implemented.

In line with the pioneers in the academic Flexicurity-debate, the European Commission has presented Flexicurity as a novel approach to labour market regulation that emphasises the balance between employers' need for more labour market flexibility and workers' need for various measures of security. The fundamental idea, that flexibility and security not necessarily are contradictory but in many cases actually maybe each others requisites, is also shared. Among the former, the latter's adoption and elaboration of the concept has, however, not been without controversy. On the one side there is a series of actors who have a rather enthusiastic interpretation of the situation. First and foremost they see the development as a sign of revival for social democratic values such as workers' rights, tripartite dialogue and measures of social security. On the other side there is a group of people which see the process as the prolonging of a well-known deregulation agenda aiming first of all at dismantling employment protection laws. In their eyes, Flexicurity reflects a change of visual attraction rather than a substantial policy revision; it is not new and hardly balanced (Keune & Jepsen, 2007; Viebrock and Clasen, 2007).

The sceptics' first argument point to the observation, that the policy-components put forward under the Flexicurity-heading all have been part of the European Employment Strategy (EES) for several years. The EES, launched in 1997 and in 2000 subordinated the Lisbon Process, has in many ways, however, not been a very successful strategy. The employment goals, which were set up in 2000 and elaborated in 2003, have long seemed unachievable, and the strategy's impact on the Member States' national reform programmes have not been particularly distinct – in recent years even declining (Mailand, 2006). Because Flexicurity was a relatively open and ill-defined concept, yet still associated with much enthusiasm and only little critique, applying it on top of the strategy has therefore been a smart way for the Commission to revamp the EES and gain new attention without coming up with any proper innovations.

Secondly, they argue that the Commission's style of Flexicurity, rather than increasing security synchronically with flexibility, imply a shift from 'old' to 'new' types of security, that is, a degrading of tangible and enforceable forms of protection like job guarantees and income security, for more intangible forms of security like education and training. Thus;

*“... instead of creating a win-win situation, it favours flexibility over security and employers' interests over workers' interests (...) The Commission's Flexicurity position also confirms its emphasis on economic instead of social goals and its reconceptualisation of security from protection against risk to the capacity to adapt to change, and of solidarity from redistributive solidarity to competitive solidarity” (Keune and Jepsen, 2007 p. 206).*

This article does not contest the opinion, that the Commission's take-up of Flexicurity policies might be related to a strategic practice of reinforcing the image of the EES. A

neglected point, however, is that the many analysis conducted by both Commission and more independent researchers may have resulted in policy-learning, and as a result hereof given rise to policy readjustments. In practise, the policy-components pursued under the Flexicurity-heading could therefore very well be similar to those promoted in earlier guidelines under the EES, but at same time, the meaning and interpretation of these components could have changed in accordance with newly procured knowledge. And the adoption of Flexicurity-policies may thus be a combined change of both style and content. In order to the test whether the Commission's version of Flexicurity is like 'old wine in a new bottle' or there actually is 'something new under the sun', the article therefore will apply a more narrow text-related analysis than previous contributions have presented, and the task will be to compare the discourse of the newly proposed guidelines for the 2008-2010 cycle of the Lisbon strategy with earlier guidelines.

Moreover, the article will confront the argument that the Commission's style of Flexicurity is unbalanced and favouring employer's interests over workers'. Without reference points, such an exercise could however easily end up as an arbitrary theoretical discussion. To make the discussion make sense, the Commission's Flexicurity policies will therefore be compared to the two typically referred real-life examples of Flexicurity, namely the Dutch and Danish examples, as proxies for balanced versions of the concept.

But before turning to the comparative analyses, an introduction to the Flexicurity-policies proposed by the Commission appears appropriate.

## The Policy Components and Pathways to Flexicurity

As mentioned above, the policy components subsumed the Commission's Flexicurity-concept were outlined in the communication *Towards common principles of Flexicurity*. This document is a typical policy-paper in the way that it uses various linguistic ploys such as issue framing and problem representation to make the policies suggested seem absolutely reasonable. The basic problems identified are globalisation, technology, ageing and segmented labour markets. All of these indicate that the European welfare states are under pressure, that companies should be more adaptive and innovate faster, and that workers should be more mobile and better prepared for changes. At the same time though, there is also a strong commitment to the notion of the European Social Model (ESM) as a leading value that should underpin the reforms aiming at making Europe more adaptive to changes. By putting emphasis on the ESM, the Commission marks a distance to other capitalist models such as the American or the Chinese models. European capitalism is capitalism with a human face, so to speak.

According to the Commission, a Flexicurity strategy should therefore be composed of the following components:

- Flexible and reliable contractual arrangements
- Comprehensive lifelong learning (LLL)
- Modern social security systems
- Effective active labour market policies (ALMP)

## **Flexible and Reliable Contractual Arrangements**

The scepticism and anxiety some labour representatives have put forward in the Flexicurity debate regards primarily the first of these components, as it is here the contours of actual deregulations are outlined. The formulation “*Flexible and reliable contractual arrangements*” does first of all cover the wish that employment protection legislation (EPL) should be eased to make companies better geared for swift readjustments. Aware that this is the sore spot, the Commission has done a lot to highlight the indirect negative effects restrictive labour laws entail for certain groups on the labour market. This is done both in its Flexicurity-documents but also in its Green Paper on the modernisation of labour law (European Commission, 2006b).

The basic claim is that strict EPL combined with a development towards more contractual diversity, have led to severe segmentation problems in many countries. Labour forces being divided into casts – an insider caste with open contracts and good jobs, and an outsider caste with atypical contracts, low wages, and poor prospects of career stability. Consequently, many outsiders will choose early retirement, informal work or jobs in the shadow economy. Not only does such a development result in many unfulfilled dreams among people in the working age; it is also associated with huge socio-economic losses such as lower tax yields and dwindling fertility rates.

The positive things mentioned in connection with EPL are that it encourages enterprises to invest in training while promoting loyalty to the firm among the employees. Consequently, the Commission does not propose a total abolishing of EPL but it suggests a ‘tenure track approach’ where protection, such as notice periods and severance pay, increases with seniority, while administrative permission procedures regarding redundancies should be shortened. On the other hand, the opinion is also that the position of atypical workers should be improved, for instance through the introduction of minimum standards on pay and working hours (European Commission, 2007a, p. 12 and 28).

## **Comprehensive Lifelong Learning**

This second component, lifelong learning (LLL), addresses the technological challenges which both companies and workers are facing. The argument goes, that because of the increasing speed and irreversible nature of the information technology, companies will be under continuous pressure to adapt and innovate, and continuous education and further training of most employees will thus be necessary. From the perspective of the employees, LLL is therefore not only a prerequisite for staying employed, it is also a necessary condition for the ability of finding new employment in case of dismissal.

An obvious problem, which also is identified by the Commission, is, however, that most companies only will focus on their core employees when investing in human resources. This will result in so-called Matthew effects, where the opportunities of continuous vocational training (CVT) often are granted those already well-educated. To overcome this negative incentives structure, a proposal is therefore to introduce cost sharing at branch level and to give tax credits to companies that invest in CVT for their low or unskilled workforce. The idea of giving a tax credit is also mentioned in relation with the

organisation of individual training accounts aimed at giving workers some freedom to re-educate themselves while maintaining their job. Another proposal is to setup compulsory training funds and introduce voucher systems so that everybody, despite type of work contract, is entitled to CVT. Such funds should be financed by employers and government money respectively (European Commission, 2007a, pp. 12-13, 29-30, 32 and 35).

### **Modern Social Security Systems**

According to the Commission, social security systems should be modernised for the purpose of reintegration in an economy where job turnover is high and more rapid than in the past. At the same time, though, they should also help improve participation rates, and therefore benefits should be at such levels that informal work or moonlighting is unnecessary during a period of unemployment. In the wake of this argumentation the Commission acknowledges that some Member States need to raise their benefit levels. At the same time, though, it is important that income insurance systems work as stepping stones - not as transfer systems that permanently pull people out of the labour market. And accordingly, allowances need to be time-limited and the monitoring of the conditionality of benefits need to be improved to ensure that benefit recipients are active job searchers.

A second point aims at making benefit systems accessible for all types of workers, especially atypical workers that often have a greater risk of experiencing spells of unemployment than people with permanent contracts. Benefit systems should therefore ensure the possibility for all types of workers to continuously accumulate rights, while portability of entitlements across branches also should be facilitated.

Finally, to address the problem that many low skilled benefit recipients only face small gains by taking up work, an in-work supplementary benefit could be introduced, thereby heightening the wage gain and the incentive to take a job. An in-work tax credit could also do this job (European Commission, 2007a, pp. 13-14, 29, 31, 33 and 35).

### **Effective Active Labour Market Policies**

The objective of ALMPs is twofold. First of all, activation, such as compulsory participation in job training or job search classes, is a way to offset the disincentives more generous unemployment benefits can have on job search intensity and the willingness to accept work. Secondly, it should however also be seen as a helping hand, assisting unemployed people in their search for a new job.

The implementation of ALMPs should have its starting point and be monitored at the public employment services, but in order to insure policy-effectiveness, stakeholders, such as trade unions, employer organisations, private employment agencies, and other organisations with detailed knowledge about the needs of the labour market, would also need to be involved.

An elaboration is that activation measures should distinguish clearly between different categories of jobseekers. For people with sufficient skills, emphasis should be on job search. But for those with insufficient skills, activation should rather focus on training to increase chances of upward mobility and sustainable reintegration (Ibid.).



## Roads to Flexicurity

As Commission analyses of different indicators of Flexicurity have revealed, huge differences exist among the members states in regard to the balance between flexibility and security. Elaborating the policy components into different packages taking into account the heterogeneity of the Union has therefore been a necessary task. This effort has resulted in the formulation of four pathways suited for four different types of socio-economic challenges. As such, the pathways do not reflect different clusters of countries, and some countries are likely to find solutions within more than one of the pathways. Yet, reading the scenarios developed for each pathway, it is relatively easy to match some of the countries with the different pathways. An example is pathway 4 which “...*is of interest to those countries which have experienced substantive restructuring in the recent past, resulting in high numbers of people on long-term benefits ...*” (European Commission, 2007a, p. 34). Here, the Commission clearly aims at the former socialist countries and Soviet republics. A country like France, on the other hand, could be placed in accordance with both pathway 1 and 2. Pathway 1 “*is of interest to countries where the key challenge is segmented labour markets...*” (European Commission, 2007a, p. 28) while pathway 2 is directed at those countries “...*where there is a higher proportion of big companies and low level of job mobility*” (European Commission, 2007a, p. 31).

In accordance with the different scenarios, the pathways accentuate the policy-components in different ways. For example, whereas pathway 1 has a diversified approach to altering EPL (insiders should be less protected while more job security should be provided to outsiders), pathway 2 aims more clear-cut at relaxing EPL. Both stress the need for better, i.e. higher, benefits, while these seem to be adequate for those countries matching pathway 3. Pathway 3, on the other hand, has its main focus on enhancing the employment possibilities for low skilled, single mothers, and immigrants – groups that risk falling behind in otherwise well functioning labour markets. Emphasis in pathway 3 therefore lie on the LLL-component as well as the ALMP-component and entails a more differentiated effort considering that more vulnerable groups have special needs. Pathway 4 puts equal emphasis on all components.

Table 1 gives an overview of the content of the different pathways in relation to the four components and an estimation of which countries that are likely to fall within the scope of each pathway. The indicator for component 1 is the level of EPL. Indicators for component 2 are regulation and public spending in relation to LLL. Indicator for component 3 is spending on social security, while indicators for component 4 include both spending on ALMP as well as recommendations concerning a more diversified set of programmes in accordance with the needs of different groups of job seekers.

TABLE 1: FOUR PATHWAYS TO FLEXICURITY<sup>2</sup>

	EPL	LLL	UB	ALMP	Typical target Countries
Pathway 1	+/-	+	+	+ ~	Spain, Italy, France
Pathway 2	-		+	~	Germany, France
Pathway 3		+		~	UK, Netherlands, (Denmark)
Pathway 4	+	+	+	++	Eastern Europe, (Germany)

Source: Own elaboration based on European Commission (2007a)

## The Employment Strategy Before and After Flexicurity: Change or Continuity?

To be able to assess whether the Commission's Flexicurity-agenda bring about changes to the EES or not, one must of course trace back the path which former Employment Guidelines and policy recommendations have followed. At first, however, a short note on the history of the EES.

As observers of the European politics will know, social and employment policies were issues retained at the member state level throughout the 1970's and 1980's. In this period, the European integration processes first of all revolved around market integration, fiscal and monetary policies. Persistent unemployment problems, which by the early 1990's had reached unprecedented heights, did however stimulate the revival of the idea of a common employment agenda. A series of key objectives, initially outlined in the Delors White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment (1993), were agreed upon at the [European Council in Essen](#) in December 1994, but it was only following the Luxembourg Summit in 1997, and the ratification of the Amsterdam Treaty, that the employment strategy was launched.

At this early stage, there was, however, quite widespread reluctance among the Member States to commit the Community to strict employment targets. Consequently, the Commission's proposed targets of an increase in employment from 60.4 to 65 per cent within four years, and a maximum unemployment rate of 7 per cent, were rejected. In stead, the parties agreed on the blurred objective of a "*significant increase in employment (...) on a lasting basis*" (Council of the European Union, 1997, para 22). To assist the Member States in this endeavour, four pillars; *employability*, *entrepreneurship*, *adaptability*, and *equal opportunities*, and 19 appertaining guidelines were outlined. Their purpose was first of all to inspire the Member States to a more structured employment effort, but also to facilitate convergence as to how to measure, assess and monitor pro-

<sup>2</sup> ++ much higher spending /much more regulation

+ higher spending /more regulation

- lower spending /less restrictive regulation

~ More diversified solutions needed to accommodate the specific needs of different segments of the workforce

gress on employment matters. In response, the Member States were obliged to submit national action plans (NAPs) accounting for their actions and results in accordance with the guidelines, on the basis of which the Commission then would be able to compare and benchmark the different countries. Altogether, the process constituted a new type of governance, which later was to become known and fully crystallize as the Open Method of Coordination (OMC) (Kluve et al., 2006).

After the prosperous years of the late 1990's, the EES where subsumed the Lisbon Strategy launched at the Lisbon Council in 2000. In light of the optimistic spirit, the objective of combating unemployment was changed to the notably more ambitious mission *"...to enable the Union to regain the conditions for full employment ..."* (Council of the European Union, 2000, para 6) and concrete employment targets finally set up: By 2010 the average employment rate should have increased to 70 per cent, while female employment should have increased to 60 per cent (Ibid., para 30).

In 2003, after a 5 year review of the strategy's impact on Member States' employment policies and some difficult negotiations between different Member State coalitions, the strategy was simplified and the four pillars where replaced by three overarching objectives with a reduced number of guidelines:

- Full employment
- Quality and productivity at work
- Cohesion and an inclusive labour market

(Mailand, 2006)

However, by the mid-term review of the Lisbon Strategy in 2005 it became obvious that the ambitious targets where unachievable. The global recession following the September attack on the World Trade Centre in New York in 2001 had affected the European economies worse than the Japanese and American economies. Growth in employment had stagnated and compared to the US, hourly productivity had fallen almost 10 per cent (from 97 to 88 per cent) between 1995 and 2005. To respond to the negative development, the European Council decided to re-launch the Lisbon strategy. There was consensus that the focus on employment needed to be sharper, and that the interplay between economic and employment policies needed more attention, and consequently the policy-cycle was lengthened from one to three year stages, and the Employment Guidelines where merged with the broad economic policy guidelines (BEPGs). Not only did this underscore that Member States should view economic, employment and social policies as elements of the same policy package, it also send the signal that systems of social protection and EPL should be perceived as contributors to growth and employment, rather than the classic comprehension of safeguards protecting workers from market failures (Ashiagbor, 2006, pp. 127-139, 159, 208-215).

### **The Political Content of the Employment Strategy**

Despite the many procedural changes, and the general revisions in 2003 and 2005, many observers have pointed, that the political content of the employment strategy have remained remarkably consistent throughout the first 10 years of the strategy's life. Already

in 1997, in the run-up to the Jobs Summit in Luxembourg, the Commission charted the course towards enhanced flexibility and a re-conceptualization of labour market security; from specific job security provided by EPL to the more intangible concept of ‘employability’ understood as workers’ ability to be mobile and adaptable on the labour market, as the two main preconditions for boosting employment. According to the Commission, such transformations would contribute to solving the two major structural problems, which at that time were identified as the low level of job creation and lack of skills among the work force. First of all it was assumed, that revised employment regulation would lead to lower non-wage labour costs and thereby positively alter employers’ hiring behaviour. Secondly, by adopting a new strategy focusing more on learning and incentives, labour supply would be better matched to labour demand and productivity would increase markedly (European Commission, 1997).

As is obvious from the pillar names, flexibility and employability also became the key concepts shaping several of the Commission’s guidelines applied from 1998 onwards. An example is the emphasis on the importance of activation policies and the need for a better interplay between tax, benefit, and training systems for the purpose of encouraging job search and giving incentives to unemployed people, which constituted two of the main points under the employability pillar in the 2002 guidelines (Council of the European Union, 2002, p. 64-65). Both elements are also recurring in later guidelines, all though accompanied by somewhat different formulations. In the 2005-2008 guidelines a key notion in guideline 19 is to ‘make-work-pay’ through;

*“... continual review of the incentives and disincentives resulting from the tax and benefit systems, including the management and conditionality of benefits and a significant reduction of high marginal effective tax rates ...”* (Council of the European Union, 2005, p. 25).

In 2002 under the entrepreneurship and adaptability pillar we also find the precursors to the 2005-2008 guideline 21, aiming at promoting more labour market flexibility and employment security, but again the differences lie in the concrete wording. In 2002 the Member States are called on to; *“... reduce significantly the overhead costs and administrative burdens for businesses, in particular when an enterprise is being set up and when hiring additional workers...”*, while the social partners are urged to;

*“...negotiate and implement at all appropriate levels agreements to modernize the organization of work, including flexible working arrangements (...) achieving the required balance between flexibility and security, and increasing the quality of jobs. Subjects to be covered may, for example, include the introduction of new technologies, new forms of work and working time issues such as the expression of working time as an annual figure, the reduction of working hours, the reduction of overtime, the development of part-time working, access to career breaks, and associated job security issues ...”*(Council of the European Union, 2002, p. 67).

In 2005, it is the more general notion of ‘adaptation of employment legislation’ which is being applied, but here we also find the recommendations to more internal flexibility such as working time flexibility and smarter work organizations. The newish elements in 2005 seem to be a more clear attention to the problems faced by atypical and non-standard workers and the role of adapted wage setting mechanisms, while the gender is-

sue seems to fall behind a bit. The equal opportunities pillar, which first of all was dedicated to the problems of gender inequalities, is in 2005 replaced by the so-called 'life-cycle approach' addressing in particular the need to provide institutions that increase the possibilities of reconciling work and family life (Council of the European Union, 2005, pp. 26-27; Ashiagbor, 2006, p. 151).

So, between 1997 and 2007 the employment strategy has maintained its focus on labour market flexibility and worker employability as the road to more jobs. Yet, what is striking is that the Commission, when describing the more controversial issues such as how to reform social security systems and how make systems of employment legislation more 'employment-friendly', consequently has abstained from giving more concrete recommendations. On the other hand, when addressing issues with less contentiousness, such as flexible working time or how to better bridge the skills' gap, concrete proposals have been manifold. Therefore, analyses on the Commission's employment strategy have predominantly been occupied with discursive interpretations, often ranking it alongside the OECD's Jobs Strategy and more neoliberal or neo-corporatist strategies, and conclusions have tended to foresee the Commission failing in its attempt to present a third way alternative between social democratic and neo-liberal strategies (e.g. Deakin & Reed, 2000). Phrases such as 'modernizing benefit systems' and 'new incentives structures' have almost exclusively been interpreted as envisions of lower and decreasing replacement rates, stricter eligibility criteria, etc., while urges of 'more employment friendly regulations' often haven given rise to conceptions of relaxed EPL and downward wage flexibility.

Ashiagbor's detailed analysis also incline towards the view that the balancing of competitiveness and social protection is biased heavily in favor of the former, and she insinuates that the many words praising the European Social Model in reality have been embellishing an agenda of deregulation and workfare (2006, p. 149-190) – much in line with Keune and Jepsen whom I referred to in the introduction.

### **The 2008-2010 Guidelines and Flexicurity**

As the Commission's publication on the *Common Principles of Flexicurity* to a certain extent deny these interpretations, especially in regard to what it means with its imperative to modernize social security systems, it brought along a certain level of expectancy as to how the Flexicurity principles and components were to be embedded into or shape the new guidelines.

The result is not totally unambiguous. Neither are we dealing with a completely reorganised document. Flexicurity is mentioned eight times in the publication, yet most of the guidelines maintain the same wording and vagueness characterizing earlier guidelines, and the majority of the concrete policy proposals presented through the 'pathways to Flexicurity' does not appear. The visible differences between the new guidelines and those from 2005 lie, however, in the clarifying text accompanying the guidelines which is more elaborated in the new version. This is especially the case regarding the second objective of improved adaptability of workers and enterprises. Compared to the 2005 version, one quarter page of text has grown to three quarters, and the description of the challenges workers' must adapt to is accompanied by a much more thorough review of how

modernised institutions can assist them in doing so. Hence, when reading the two documents end to end, the aggregate impression is actually quite diverging. In 2005 emphasis is put solely on workers' individual responsibilities – what they must do or be capable of;

*“For workers, working life is becoming more complex as working patterns become more diverse and irregular and an increasing number of transitions need to be managed successfully throughout the lifecycle (...) they must cope with new ways of working, including enhanced exploitation of Information and Communication Technologies (ICT) and changes in their working status, and be prepared for lifelong learning. Geographical mobility is also needed to access job opportunities more widely and in the EU at large”* (European Commission, 2005, p. 29).

In the new document there is an otherwise clear recognition that workers need to be equipped by appropriate institutions to be able to meet these challenges. It is also explicitly acknowledged that transitions in modern working life possibly entail spells of unemployment. Emphasis is thus no longer unilaterally placed on what people must be capable of, but also on what needs to be provided to them for that purpose;

*“Workers must be prepared for and furnished with lifelong learning opportunities, in order to cope with new ways of working, including enhanced exploitation of Information and Communication Technologies (ICT), and changes in their working status with associated risks of having to face temporary losses of income better accommodated through the provision of appropriate modernised social protection”* (European Commission, 2007b, p. 30)

The role of modernised social security systems is even further elaborated;

*“Flexicurity involves (...) modern social security systems that provide adequate income support, encourage employment and facilitate labour market mobility (this includes broad coverage of social protection provisions, unemployment benefits, pensions and healthcare, that help people combine work with private and family responsibilities such as childcare)”* (Ibid.).

In light of these extractions, I would argue that we have witnessed a significant change of policy in the employment strategy, especially regarding the role envisaged for social security as element of the broader policy mix. The suggestion that benefit systems should be reviewed with regard to their influence on job search behaviour and work incentives, which left the impression that Member States should reduce replacement rates, has been replaced by a new comprehension, which reckons the role these transfers have on peoples ability to cope with changes in family and working life. And in the description of the Flexicurity pathways we actually find explicit recommendations that some Member States raise their benefit levels. This completely contradicts hitherto analysis of the Commission's policy.

Another although less significant development regards the component of ALMP. Throughout the Luxembourg-process, active policies have had top priority, yet the Commission have been reluctant to recommend specific measures rather than other. ‘Activation’ or ‘active measures’ have been articulated in general terms as means to improve

employability. With the Flexicurity-concept, however, the role of ALMP has been specified. Today it is clear that ALMP is thought of as a double-edged sword that serves the purposes of motivating as well as assisting unemployed. The Commission points specifically at measures such as retraining, job training and work practice, but it also emphasizes the role of early intervention to identify personal needs, give job search assistance and guidance as part of personalized action plans. The idea is to promote a differentiated approach, to ensure that those sufficiently skilled actually are making an effort to find new employment, while those poorly skilled rather should have their competencies upgraded than their availability questioned.

Finally, I would add that the Flexicurity-concept make it clearer how the Commission envisages EPL to be modernized. Rules for economic dismissals should be less restrictive, procedures be shortened, and bureaucracy minimized, while a-typical workers on the other hand should have more job security. This would reduce companies' reluctance to hiring people on open-ended contracts and quicken their ability to react on economic changes, while non-standard work would be less attractive to apply. And as such I think it is evident, that Flexicurity has brought change to the content of the employment strategy. Before Flexicurity, the incorporated modernization imperatives implied a shift from "... *extensive employment protection and social benefits, towards investments in human capital*" (Ashiagbor, 2006, p. 189), whereas today, the strategy rests on a compromise where better social security systems and higher replacement rates are to be traded off for less EPL.

## The Dutch and Danish Examples

The last section of the article will address the second research task, which is to compare the Commission's Flexicurity-concept to the Dutch and Danish examples. Methodologically it can of course seem as a somewhat unorthodox approach to compare a proposed policy strategy to an already implemented reform and a longstanding labour market model. Therefore I will remind that the purpose not is to evaluate the different systems or policies. The aim is to view the three as delimited policy packages and thereby illustrate which policy areas and components that have been affiliated to Flexicurity throughout the concept's lifespan, and how the balance between flexibility and security have been emphasized through them.

### The Dutch Flexicurity-reform

The Flexicurity-reform in the Netherlands was aiming on the one side to flexibilize employment relationships, while providing more security for a-typical workers on the other. The background for action was the emergence of a segmented labour market. Prior to the Flexicurity-reform, Dutch employment relations were strongly regulated by labour laws protecting workers from dismissal. If Employers wanted to lay-off personnel, they would need to obtain public acceptance and to pay sizeable amounts of money in severance pay. Challenged with increasing international competition up through the 1990's, employers saw a way to circumvent these long-winded and costly procedures through hiring people

on short turn contracts or through temporary work agencies, consequently leading to a growing segment of employees with no judicial security measures. The Netherlands was facing a labour market divided in two. The new legislation that came into force on January 1<sup>st</sup> 1999 consisted of the following main elements, characterized as a trade-off combination of numerical flexibility and job security but also with a degree of employment security:

*Flexibility:*

- The maximum number of fixed-term contracts before prompting an open-ended contract was increased from one to three.
- Public authorization prior to establishing a temporary work agency (TWA) was abolished, and so was the six-month time limit for individual employment through a TWA.
- The general notice period was shortened from six months to between four and one month.
- Dismissal notification procedures at the public employment services were made less bureaucratic.

*Security:*

- The existence of an employment contract was made easier presumed in cases of atypical work
- On-call workers were given the entitlement of a minimum of three hours pay for each on-call shift.
- A six-month time limit, as the maximum time span employers can employ on-call workers without payments, was introduced.
- On-call workers, having worked more than 20 hours a month for three consecutive months, were automatically presumed to have a normal employment contract, entitling the worker to a monthly number of hours corresponding to the monthly average of the last three months.
- After a 26-weeks trial period, a worker's contract with a TWA was to be considered as a regular employment contract, entitling the worker to pension contributions and further training at the expense of the TWA.
- More restrictive dismissal rules were introduced for trade union members.
- In dismissal cases at the lower court, judges were made obliged to check for rules prohibiting dismissal of workers on sick leave, eventually imposing the employer to make a re-integration plan concerning the employee (Wilthagen & Tros, 2004).

Evaluations of the Dutch Flexibility and Security Act point in different directions as to the concrete development in numbers regarding the level of fixed time contracts, whereas they seem to agree that the number of workers employed through TWA's and on-call contracts decreased in the aftermath of the reform. Eurostat data show that the incidence



of fixed-term employment increased from below 14 percent in 2000 to above 15.5 percent in 2005. This is backed by the Dutch Bureau of Statistics (CBS<sup>3</sup>) but contradicted by panel data produced by the Institute for Labour Studies (OSA<sup>4</sup>) at Tilburg University that show a somewhat flat curve around 13 percent.

Notwithstanding these differences, there is consensus in research circles that the Dutch Flexicurity reform was more flexible than secure, so to speak. Employers gained more flexibility both in regard to core employees and in relation to applying fixed term employment. And as security measures were built into temp-working and on-call contracts, the employers naturally were induced to rely more on fixed term contracts at the expense of the former two. Many on-call workers had their contracts changed to part-time work, and many temp-workers got fixed term contracts at establishments they had been temping for. This could be seen a positive development, however, because of the employers new right to hire employees on a fixed term for up to three times in a row without having to offer a permanent contract, the number of employees moving from the a-typical sector to a permanent job fell dramatically. Furthermore, many employees standing next in line to move from a fixed-term contract to a permanent job experienced that they were dismissed for the same reason (Houwing et al, 2007). Other studies have demonstrated that the reform by no means increased the probability for a-typical workers to find a permanent job. Rather, entering the a-typical segment of the labour is associated with a negative wage differential (Graaf-Zijl, 2005).

Another important aspect, where more has been said than done, regards the social security coverage of atypical workers. Despite the fact that atypical workers have a higher risk of becoming unemployed, there are still major problems of non-coverage and non-take-up; problems to which no solutions have been implemented (Oorschot, 2004).

Consequently, the Dutch Flexicurity reform could be criticised for leaving too many loop holes for employers to exploit while creating new blind alleys at the rim of the labour market, and thereby actually institutionalizing the dual labour market rather than dismantling the mechanisms leading towards it. The core problem in the Dutch context seems to have been the unevenness of the reform and the fact that it thereby maintained two tracks of employment instead of merging them. The element of flexibility was all-encompassing but not fairly distributed, while the security measures only addressed certain groups of employees and certain types of employment contracts.

Another objection is the fact that the Dutch Flexicurity-reform did not deal with the strong gender bias on the labour market. Close to 80 per cent of the female population work part time or have a-typical employment, but no measures were introduced to break this pattern. The huge part time segment was a result of the so-called Wassenaar Agreement of 1982 that introduced flexible reductions in working time to reduce unemployment. But for many families the part time provision offered them a chance to better reconcile family obligations with work that have evolved into a fundamental institution on the Dutch labour market. The disadvantage is however the strongly economic distortion between men and women (Ibid.).

---

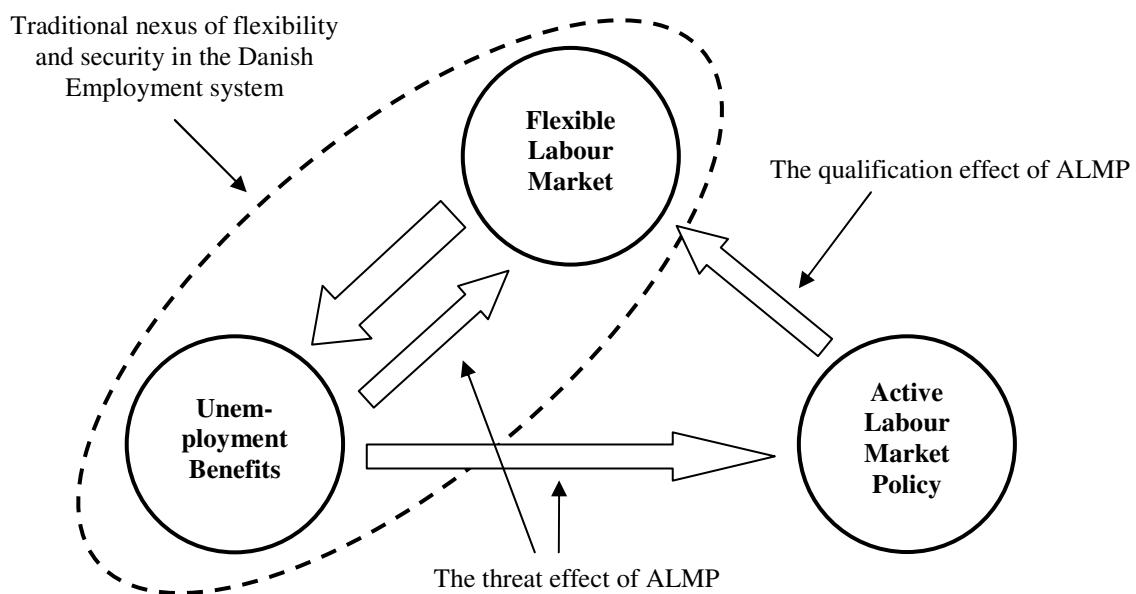
<sup>3</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek

<sup>4</sup> Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek

### Denmark's 'Golden Triangle of Flexicurity'

Contrary to these traits, the Danish example of Flexicurity has been credited for its universalistic principles resulting in a more inclusive system with a less unequal distribution of risks and rights. The Golden Triangle consists first of all, of a nexus between a flexible labour market with little EPL and a generous system of income support for the unemployed. The third pillar of the model consists of ALMPs that help shorten unemployment spells due to different activation and re-education programmes. In the Flexicurity-language the Danish model is a synergetic combination of numerical flexibility, income and employment security.

*Figure 1: The Golden Triangle*



Source: Bredgaard et al (2005).

An important point when applying the Danish model in comparative research is the fact that it cannot be attributed to a single reform or political program, but rather must be described as a system of institutions that has emerged from more than 100 years of class-compromises between capital and labour, bourgeois and social democratic political actors. The flexible labour market stem from the 1899 September-agreement that ended a four month industrial conflict involving some 40.000 workers and 5.000 employers within construction and ironing. On the one hand, the newly founded trade union federation (LO) was acknowledged as the formal representative for workers in the industrial sector and thereby the practice of collective bargaining and the right to take strike action was consolidated. On the other hand, the employers' undisputed right to adjust quantities was determined. The September-agreement still stands as the constitution of the Danish industrial relations system (Jørgensen, 2000).

Al though the September-agreement was the first of its kind in European history, Denmark was not the only country to develop a right-to-manage model encased in a system of collective bargaining with clear procedural rules defined. The remarkable aspect is the fact that the model prevailed, and that an accumulation of a safeguard against lay-offs never occurred. One explanation is likely to be the development of the system of unemployment insurance funds that followed shortly after the September-agreement. Established in 1907 and organized in line with the so-called Ghent principles, the insurance system guaranteed a high degree of union membership and strong occupational commitment. It introduced a proper balance of rights and duties that immediately brought relief inducing a more peaceful socio-political atmosphere in the country.

But more importantly, the system strengthened the role of the labour movement as it averted downwards pressure on wages and partly gave unions control over the employment allocation function across the different industries, which was very unlike what happened in most of the other countries that also developed social security systems at this early stage. On the other hand, as the system primarily was financed by government taxes and membership payments leaving companies almost without obligations, supporting the Ghent-model was an easy admission also from the employers' perspective. And it is this combination of embedding power to the unions while exempting employers from pecuniary burdens that gave the system its strength, and probably averted the pressure for job protection that sprung up in many other countries (Jensen, 2007).

Consequently, the labour movement gradually pushed for improvements of the insurance system up through the first half of the century leading to the peak in the late 1960's where the hitherto most encompassing reform was undertaken. The income replacement rate (IRR) was raised from 80 to 90 per cent while a more beneficial method to mete out the allowances was introduced. Furthermore, the government took over the marginal costs of rising unemployment, which in practice meant that insurance premiums would remain low during economic down turns. In return for acceptance, the employers demanded that the allocation function was transferred from the unions and the insurance funds to a more effective (and neutral) institution, which lead to the founding of the national public employment service (AF<sup>5</sup>).

The founding of the AF at the same time marked the starting point for labour market policy as an independent public policy-issue on national level in Denmark, and accordingly some scholars date the three-legged Flexicurity-model to this period. The AF was a political response to the bottlenecks and wage inflation that occurred during the upturn of the 1960's. Its main objective was therefore to fasten matching processes and enhance labour mobility through exchange of information. However, shortly after the birth of the AF-system, labour supply shortages disappeared and unemployment became the problem, as the long-lasting slump of the 1970's, triggered and exacerbated by two oil crises, made its entry. In the late 1970's, still without a view to better times, the prospect that people might loose their basic means due to expiring benefits made the government introduce different relief programmes including the early retirement scheme, the cash benefit scheme, and the job offer scheme. The latter had the purpose of giving people a chance to re-obtain the right to unemployment benefits, but is has also been pointed to as the start-

---

<sup>5</sup> Arbejdsformidlingen.

ing point for the new ‘active-line’ that was to become the main track in the labour market policy some years later (Pedersen, 2007).

The breakthrough came with the labour market reform in 1994, which can be attributed to a number of factors. Unemployment figures had reached new heights and especially the number of long term unemployed had increased, leading to social exclusion and an emerging depression culture in the big cities, exposing clearly the weaknesses of the 1970’s relief programmes. At the same time some employers were having a hard time filling their vacant positions, indicating the existence of structural problems. Moreover, the social partners had committed themselves to a new regime of collective bargaining aiming at job-creation and wage reticence and thereby they had nourished the expectation that better times was just around the corner. Finally, a new government under Social Democratic leadership with stronger willingness to intervene against unemployment came into power (Madsen, 2005).

The ALMPs of the 1990’s indicated a policy change which often has been characterized as a shift from welfare to workfare, but it has also been described as a return to the classic Social Democratic virtues of balancing rights and duties that characterised the labour market in the early 20<sup>th</sup> century. On the one side, the objective was to give a new chance to those unemployed who wished to re-enter the labour market but were lacking sufficient skills. This was pursued through different kinds of activating measures such as job training or re-training programmes. On the other side, the objective also was to break with the dependency (or underclass) culture that had evolved among those who had been living from public assistance all their adult life. Accordingly, a tightening of the eligibility criteria was implemented alongside a shortening of the over all duration of unemployment benefits (from 9 to 7 years), and special measures were targeted people below 25 to encourage education. All in all the reform imposed a mix of new opportunity measures and new economic incentives (Jørgensen, 2007). As a supplement to the reform, a series of provisional leave schemes was introduced. The purpose of these was first of all to reduce labour supply and thereby creating new job openings, but leave for educational purposes was also seen as an instrument part of a broader qualification strategy that also encompassed re-training programmes for the unemployed (Larsen, 2005). Consequently, Danish ALMP of the 1990’s has been labelled as a ‘human capital’ approach explicitly contrasting the ‘work first’ principle of other activation strategies uncoiled for instance in the US, the UK, and elsewhere (Torfing, 2004).

### **New Reforms and Dissociation from the ‘Human Capital’-approach**

As the recession in the mid 1990’s finally seemed to come to an end, and the effects of an expansive fiscal policy started to show, the government chose to revise the course to stop the continued resignation from the labour market. Thus, the leave arrangements were made less attractive, some were totally abolished, and the unemployment benefit duration was further shortened. The government did however not opt for a new overall strategy, and the focus on education and re-training was maintained throughout the rest of the Social Democratic period, also due to the strong corporative involvement in the regional and municipal implementation of the ALMPs (Larsen et al., 2001).

The turning point came at the election in 2001 where a liberal-conservative coalition took over and soon pushed through a series of reforms of the system. Of biggest importance were the so-called ‘More-people-to-work’-reform in 2003, the ‘Structure Reform’ implemented in 2007 and the ‘Job Plan’ adopted in 2008. ‘More-people-to-work’ included both substantial changes of the activation strategy and a new focus on pecuniary means. The latter, first of all targeted the people at the margin of labour market, included the 300-hour rule and the cash benefit ceiling that enables local authorities to cut down benefits for couples where both rely on social security. Both examples constitute clear path breaks in Danish social policy. Furthermore, an in-work tax allowance was introduced to reduce the marginal effective tax rate in low income jobs, thereby also adding a positive incentive to the negative rules mentioned above.

Regarding the substantial elements of the ALMP, ‘More-people-to-work’ first of all portended the closure of the ‘activation-factory’. In fact this meant the ending of public work programmes designed purely for activating purposes, while the focus on different forms of subsidized employment in private companies was increased. The maximum share of educational activities was lowered to 50 per cent. More importantly, however, was the introduction of continued contact procedures that starts off at day one of unemployment.

TABLE 2: PARTICIPANTS IN ALMP MEASURES IN DENMARK

ALMP Measures	1997	2000	2003	2006
Supervision and Skill Development	-	-	-	31.471
<i>Hereof Ordinary Education</i>				12.330
Subsidized Employment	46.483	33.389	29.743	75.311
Leave	44.884	26.207	3.209	-
<i>Hereof Education Leave</i>	25.538	7.774	2	
Education and Training	23.189	34.575	26.869	-
Other Activation Programmes	4.176	8.233	18.733	1.114
Other	-	-	-	2.631
Total	118732	102.404	78.554	110.627

Source: Denmark’s Statistics

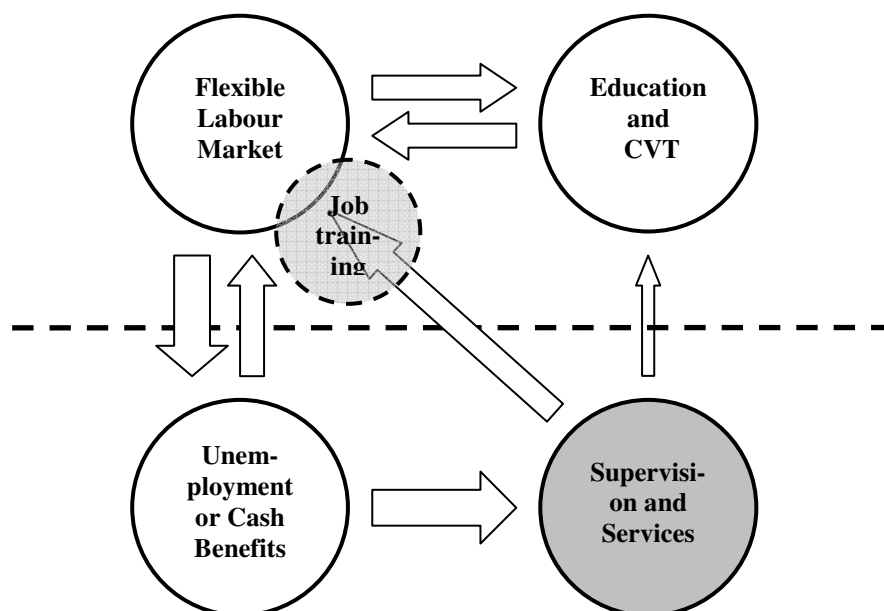
The contact procedures include personal interviews at the employment service office, requirements to upload a personal CV to the nationwide job portal, requirements to participate in job application courses, and control measures to ensure that benefit recipients are actually searching to find a job (Jørgensen, 2007). Empirical investigations suggest that the strict supervision of unemployed persons has an independent and notable effect on job seeking behaviour, and as such must be considered as an independent substantial element of ALMPs next to the different job-training, education and apprenticeship pro-

grammes, but also, though, as an important step in line with the ‘work first’ philosophy (Kluve, 2006). Finally, a smaller number of activation sequences were outsourced to private bureaus, which also constituted a clear innovation (Bredgaard & Larsen, 2006). The table above shows the staggering of numbers from educational arrangements to subsidized employment, and how the introduction of a strict supervision regime contributed to a large increase in the total number of people subjected to ALMP. Considering the latter, it must also be taken into account that the number of unemployed fell significantly between 2003 and 2006.

Besides a reduction of the number of regions and municipalities and certain adjustments of the division of tasks between the central, regional and local levels of government, the ‘Structure Reform’ involved a thorough revision of the institutional organisation of the ALMP. Regarding the formal organisation, the traditional two-tier system based on the AF for insured people and municipal social services for uninsured was merged in new job centres now handling the activation of both groups. Of more substantial character, the role of the corporative committees in the local implementation of the ALMP was limited and the administrative control of the system strengthened. This was accompanied by the introduction of benchmarking procedures for the purpose of disseminating best practices and encouraging social workers at the job centres to take on a more heavy-handed attitude (Jørgensen, 2006).

Of recent developments, the ‘Job Plan’ is necessary to mention as it enforces a harmonization of the rules regarding supplementary unemployment benefits that constitute a kind of ‘in-work’-benefit for insured people that take on a part time job. For most people,

*Figure 2: Supervision and Work-First Principles in the new Employment Policy*



Source: Own elaboration

the new rules involve a shortening of the maximum duration from 52 to 30 weeks equaling approximately 50.000 DKR per year. Consequently, part-time work will become less attractive from an employee perspective in the future. On the other hand, the Job Plan earmarked an amount of money for the reopening of the adult apprenticeship scheme, which can be seen as reinforcement, all though a tiny one, of the educational track in the ALMP<sup>6</sup>.

The model above takes into account the most recent developments in Danish ALMP and suggests a new illustration of the Danish employment system. Compared to the 'Golden Triangle', AMLP in this model is not seen as a single institution but three different schemes and therefore divided into three circles. Unemployed persons meet 'the system' at the job centre where the supervision and counselling procedures begin. Depending on status (insured or uninsured) and an estimation of the individual's professional and social competencies, an action plan is composed ultimately leading to the enrolment into an activation programme, be it either job training or subsidized employment, or actual education (adult apprenticeship or continuous vocational training (CVT)). The arrows between the labour market and the education system likewise indicate that many employees receive CVT as part of their employment contract. CVT has been high on the agenda the latest 3 - 4 years and tripartite negotiations both in the public sector as well as on the private labour market have increased spending on CVT. The dotted line marks the boundary for which groups that count in the official unemployment statistics.

### **Comparing the Three Packages – Which is most carefully Balanced?**

First of all, it can be said that the Dutch package stand out due to the fact that it has a much narrower scope than both the Danish and the Commission's packages. It has fewer policy components and it aims unilaterally at the problem of labour market segmentation. On the contrary, the Danish and the Commission's packages have a plurality of objectives while they also rest on certain modes of governance as preconditions for effective policy implementation. The Danish 'Golden Triangle' and the Commission's four components both have their focal point around the trade-off between flexible employment rules and good unemployment benefits supported by activation and LLL measures. Hence, it would not be an exaggeration to conclude that the Danish model actually has been canonised by the Commission. Yet, when looking at the details of the four policy components, not least the ways, in which they have been revised or rearticulated over time, it appears that the Danish government and the Commission are following two different paths. The Danish model is moving away from learn-fare towards workfare with a stronger focus on negative incentives all the while the Commission is going in opposite direction. Using the theoretical terminology of the Flexicurity-debate, the three packages can be characterised in the following way:

---

<sup>6</sup> [www.fm.dk](http://www.fm.dk) → nyheder → aftale om en jobplan (28.02.2008)

TABLE 3: THE ADAPTATION OF FLEXIBILITY AND SECURITY IN THE THREE MODELS

	Flexibility	Security
The Dutch Flexucurity-reform	Increased numerical flexibility for standard work contracts	Increased job security for certain types of non-standard work
The revised 'Golden Triangle'	Intermediate numerical flexibility in the private sector	Good income security for the majority of the citizens
	Employment security for unemployed through surveillance and guidance, rights and duties	Employment security through CVT for all employees
The Commission's Flexicurity-concept	Increased numerical flexibility for standard work contracts	Increased job security for atypical workers
		Better income security for all citizens
		Employment security through LLL for all citizens
		Employment security for unemployed through needs tests succeeded by appropriate job search assistance, job training or education

## Concluding Remarks

The research questions asked in this paper were motivated by the academic Flexicurity-debate, especially a contribution by Keune and Jepsen from the ETUI which is very critical as regards the Commission's adoption and reformulation of the concept. According to Keune and Jepsen, Flexicurity has brought no innovation to the European Employment Strategy, and can thus be characterized as 'old wine in a new bottle'. Secondly, the two researchers argue that the Commission's position on Flexicurity is unbalanced; favouring flexibility over security and employer's interests over workers', thereby implicitly accusing the Commission of having hollowed out the original intentional meaning of the concept.

This article argues otherwise. It finds that the Flexicurity-agenda has brought substantial change, not only to the various policy-recommendations, but also to the notion of



how Member States should implement labour market reforms. Flexicurity entails that a certain set of policies should be implemented as a policy-mix to ensure that an appropriate balance between flexibility and security on the labour market is maintained. This is different from earlier Guidelines, where the different policy-components were listed in an unsorted way. Substantially, the focal point of Flexicurity is to improve competitiveness and job creation through deregulated dismissal laws. However, to make such a transformation process successful, workers must be better furnished for labour market transitions, hence reforms also require improved standards of social security and better suited ALMPs. This trade-off between lowered job security and improved income security is a clear innovation and exemplifies a remarkable political path break. The explicit recommendation to differentiate the effort vis-à-vis job seekers, that is, to focus on education instead of reintegration for those with insufficient skills, is also an innovation compared to the former more or less unspecified focus on activation. And it is a sign in opposition to the work-first philosophy and of clear commitment to the Lisbon-strategy target of more and better jobs.

Finally, in comparison with the Dutch and Danish cases, that have constituted the main empirical reference points in the debate so far, I would argue that the Commission's approach to Flexicurity is very well-balanced. It is more comprehensive than the Dutch example and more dedicated to education and learning than the Danish model. And although the Commission has been heavily inspired by the Danish it should be stressed, however, that the policies promoted look more similar to those of Danish employment policy in the 1990's than of today.

## References

- Andersen, S.K. og M. Mailand (2005) "Flexicurity og det danske arbejdsmarked – et review med fokus på overenskomstsysteet" i Beskæftigelsesministeriet; *Flexicurity – udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet, 59-99.
- Ashiagbor, D. (2005) *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Barbier, J. (2007) 'From political strategy to analytical research and back to politics, a sociological approach of 'flexicurity'' in Jørgensen, H. and P.K. Madsen (eds.) *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, 155-188.
- Bauman, Z (1998) *Globalization: The Human Consequences*, Columbia: Columbia University Press.
- Bredgaard, T., F. Larsen and P.K. Madsen (2005) "Det fleksible danske arbejdsmarked – en forskningsoversigt" i Beskæftigelsesministeriet; *Flexicurity – udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet, 17-56.
- Bredgaard, T. og F. Larsen (2006) *Udlitertingen af beskæftigelsespolitikken – Australien, Holland og Danmark: Markedets usynlige eller statens synlige hånd?*, København: Jurist- og Økonombundets Forlag.
- Bredgaard, T., F. Larsen og P.K. Madsen (2007) "Flexicurity – afklaring af et begreb i bevægelse" i *Tidsskrift for arbejdsliv*, 9(4), 8-25.
- Council of the European Union (1997) *Presidency Conclusions*, Extraordinary European Council Meeting on Employment in Luxembourg, 20 and 21 November, 1997.
- Council of the European Union (2000) *Presidency Conclusions*, European Council Meeting in Lisbon, 23 and 24 March, 2000.
- Council of the European Union (2006) *Presidency Conclusions*, European Council Meeting in Brussels, 23 and 24 March, 2006.
- Deakin, S. and Hannah Reed (2000) 'The Contested Meaning of Labour Market Flexibility: Economic Theory and the Discourse of European Integration' in Shaw, J. (ed.) *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford: Hart Publishing, 71-99.
- European Commission (1993) White paper on *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways forward into the 21<sup>st</sup> Century*, COM (93) 700 final.
- European Commission (1997) *Employment in Europe*, European Commission.
- European Commission (2004) *Employment in Europe*, European Commission.

European Commission (2005) *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*, COM (2005) 141 final.

European Commission (2006a) *Employment in Europe*, European Commission.

European Commission (2006b) Green paper on *Modernising labour law to meet the challenges of the 21<sup>st</sup> century*, COM (2006) 708.

European Commission (2007a) *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM (2007) 359.

European Commission (2007b) *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2008-2010)*, COM (2007) 803.

European Commission (2007c) *Employment in Europe*, European Commission.

Graaf-Zijl, M.de (2005) *Compensation of On-Call and Fixed-Term Employment: The Role of Uncertainty*, Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2005-120/3, Amsterdam: University of Amsterdam.

Houwing, H, E. Verhulp and Jelle Visser (2007) 'Chapter 4: The Netherlands' in Caruso, B and S. Sciarra (eds.) *Flexibility and Security in Temporary Work: A Comparative and European Debate*, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 56/2007, Catania: Università degli Studi di Catania, 59-77.

Ilsøe, A. (2006): *Flexicurity på virksomheden. En sammenlignende analyse af reguleringen af arbejdstids fleksibilitet på danske og tyske industrivirksomheder*, forskningsnotat nr. 69. København: FAOS, Sociologisk Institut.

Jensen, P.H. (2007) "Grundlæggelsen af det danske arbejdsløshedsforsikringssystem i komparativ belysning" i Pedersen, J.H. og A. Huulgaard (red.) *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: Udvikling og perspektiver*, København: Arbejdsdirektoratet, 33-64.

Jørgensen, H. (2000) "Septemberforliget – krudt til mere end 100 år?" in Ibsen, F. og S. Scheuer (red.) *Septemberforliget og det 21. århundrede*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 9-21.

Jørgensen, H. (2007) *Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse: Innovation eller trussel mod dansk flexicurity?*, København: LO og FTF.

Jørgensen, H. and P.K. Madsen (2007) 'Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity' in Jørgensen, H. and P.K. Madsen (eds.) *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, 7-35.

Keune, M. and M. Jepsen (2007) 'Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for Flexicurity' in Jørgensen, H. and P.K. Madsen (eds.) *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, 189-211.

Kluve, J, D. Card, M. Fertig, M. Góra, L. Jacobi, P. Jensen, R. Leetmaa, L. Nima, E. Patacchini, S. Schaffner, C.M. Schmidt, B. van der Klaauw and A. Weber (2006) *Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Berlin: Springer.

Kluve, J. (2006) *The Effectiveness of European Active Labour Market Policy*, IZA Discussion Paper No. 2018, Bonn: IZA.

Larsen, F., N. Abildgaard, T. Bredgaard og L. Dalsgaard (2001) *Kommunal aktivering: Mellem disciplinering og integration*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Larsen, F. (2005) 'Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and Flexicurity Arrangements: What can be learnt' in Bredgaard, T and F. Larsen (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, 115-135.

Madsen, P.K. (2003) 'Flexicurity through labour market policies and institutions in Denmark' in Auer, P. and S. Casez (eds.) *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*, Geneva: International Labour Organization, 59-105.

Madsen, P.K. (2005) 'The Danish Road to 'Flexicurity': Where are we, and how did we get there?' in Bredgaard, T and F. Larsen (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, 269-291.

Madsen, P.K. (2007) 'Flexicurity – Towards a Set of Common Principles?' in *the International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 23(4), 525-542.

Mailand, Mikkel (2006) *Coalitions and policy coordination: Revision and impact of the European Employment Strategy*, Copenhagen: DJØF Publishing.

OECD (2004) *Employment Outlook*, Paris: OECD.

Oorschot, W. van (2004) 'Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in the Netherlands, 1980-2000' in *International Journal of Social Welfare*, 13, 15-27.

Pedersen, J.H. (2007) 'Et rids af udviklingen i det danske arbejdsløshedsforsikringssystem fra 1907 til 2007' – belyst ved centrale lovinitiativer og beslutninger i Pedersen, J.H. og A. Huulgaard (red.) *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: Udvikling og perspektiver*, København: Arbejdsdirektoratet, 67-103.

Pichault, F and V. Xhaufclair (2007) 'Rethinking Flexicurity at the level of work situations' in Jørgensen, H. and P.K. Madsen (eds.) *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, 481-501.

Rogowski, R (2007) 'Flexicurity and Reflexive Coordination of European Social and Employment Policies' in Jørgensen, H. and P.K. Madsen (eds.) *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing, 131-154.

Sciarra, Silvana (1999) 'The Employment Title in the Amsterdam Treaty: A Multi-Language Legal Discourse' in O'Keefe and Twomey (eds.) *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford: Hart Publishing, 157-170.

Scharpf, F.W. (2002) 'The European Social Model' in *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670.

Schmid, G. and B. Reissert (1991) 'On the Institutional Conditions of Effective Labour Market Policies' in Matzner, E. and W. Streeck (eds.) *Beyond Keynesianism*, Hants: Edward Elgar, 81-110.

Schmid, G and B. Gazier (2002) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Hants: Edward Elgar.

Trubek, D.M. and J.S. Mosher (2003) 'New Governance, Employment Policy, and the European Social Model' in Zeitlin, J and D.M. Trubek (eds.) *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford: Oxford University Press, 33-58.

Viebrock, E and J. Clasen (2007) *Flexicurity and Welfare Reform: A State of the Art Review*, RECOWE, Strand I: Working Paper I.

Wilthagen, T. and F. Tros (2004) 'The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets' in *Transfer – European Review of Labour and Research*, 10(2), 166-186.

Wilthagen, T. (2005) 'Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets' in Bredgaard, T and F. Larsen (eds.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, 253-267.

## Artikel V

# From Rhetorical Action to Policy Learning: Understanding the European Commission's Elaboration of the Flexicurity-concept<sup>1</sup>

Mads Peter Klindt

**Abstract:** *In connection with the preparation of the 2008-renewal of the European Employment Strategy (EES), the European Commission's development of Flexicurity-policies aroused much criticism. Researchers and trade unionists claimed that the Commission's embracing of the concept was rhetorical rather than a genuine attempt to substantially revise the strategy. This article confronts these claims. By drawing on a pluralist policy learning framework operationalised through discourse analysis, the Commission's policy recommendations prior to and past Flexicurity are analysed. The main finding is that one of the policy components subsumed by the EES – modern social security systems – has undergone considerable revision. Moreover, the article argues that this revision possibly stems from a learning process. In context of the research on the Open Method of Co-ordination (OMC) this means that learning effects not only should be measured in relation to the degree of policy changes in the Member States. The European institutions, in this case the Commission, can also be subject to learning.*

**Key words:** *Flexicurity, European Employment Strategy, European Commission, Policy Learning, Discourse Analysis.*

## Introduction

In recent years, one of the more interesting developments within the European labour market debate has been the swift breakthrough of the Flexicurity-concept. Originating from a 1995 Dutch labour market reform, Flexicurity was cultivated in an academic environment for some 10 years, until the Austrian Presidency at the beginning of 2006 elevated it to the European agenda. Thereafter, the Spring European Council asked the Commission, together with the Member States, to explore the concept (Council of the European Union, 2006); a process which – if measured by its political impact – can only be characterised as a success. Today, Flexicurity constitutes the focal point of the European

---

<sup>1</sup> Paper resubmitted for peer review to *Journal of Common Market Studies* (december, 2009).

Employment Strategy (EES), and a number of Member States have launched reform strategies in accordance with the concept (Jørgensen and Madsen, 2007).

The fact that Flexicurity so rapidly gained success should not least be attributed to the European Commission. Very quickly the exploration of the concept was given top priority in DG Employment, and by mid-2007 the Commission had itself become a fervent promoter of Flexicurity-policies. First of all this was demonstrated in the Communication on Common Principles of Flexicurity (European Commission, 2007a) that introduced a series of pathways to Flexicurity containing specific policy recommendations directed at different Member State clusters, and next by means of the proposal on new guidelines for the 2008-2010 rounds of the EES (European Commission, 2007c); a document that in various ways linked components of the concept with the existing employment policy guidelines.

In line with the pioneers of the academic Flexicurity-debate, the Commission has presented Flexicurity as a novel approach to labour market regulation; a concept that strikes a new balance between employers' requirements for more labour market flexibility and workers' requirements for various measures of security. The fundamental idea, that flexibility and security are not necessarily contradictory but in many cases may actually be each others requisites, is also shared.

However, among the pioneers themselves, the Commission's enthusiastic elaboration of the concept has not met without controversy. Keune and Jepsen (2007), Rogowski (2007), Berg (2008), Viebrock and Clasen (2009), and Barbier *et al.* (2009) have accused the Commission of having utilized the concept for rhetorical rather than for policy-revision purposes. Their general impression seems to be that "*...the new emphasis on Flexicurity [is] like old wine in a fashionable new bottle*" (Keune and Jepsen, 2007, p. 204).

First of all, they point to the fact that the four policy-components put forward under the Flexicurity-heading, that is: 1) more flexible contractual arrangements; 2) active labour market policies; 3) life-long learning strategies; and 4) modernised social security systems, were all part of the EES prior to Flexicurity.

Secondly, the EES has in many ways not been very successful. The employment goals, which were set up in 2000 and elaborated on in 2003, have long seemed unachievable, and the strategy's impact on the Member States' National Reform Programmes have not been particularly distinct – in recent years even on the decline (Mailand, 2008a). A motive could therefore have been to incorporate Flexicurity, which at the time (2005 – 2007) aroused a lot of positive political attention, for the purpose of revamping the strategy and making it more attractive (Viebrock and Clasen, 2009, pp. 325–6).

Thirdly, in addition to certain policy arrangements many of the Flexicurity-researchers had also stressed that the involvement and reconciliation of the social partners was a crucial part of the concept. This element fit well with the Commission's efforts to promote itself as a genuine broker of interests and supporter of social dialogue hence Flexicurity could have also been used to reinforce a desired image of neutrality held inside the Commission (Keune and Jepsen, 2007, pp. 195–8).

The aim of this article is not to refute the argument that the Commission's initial embracing of Flexicurity could be reasonably characterized as 'rhetorical action'<sup>2</sup>. However, a perspective that has been overlooked is that the exploration of the Flexicurity-concept could have entailed learning, and that the Flexicurity-components could be representing innovations not only in terms of style but also in terms of content. Building upon theories of policy learning the article therefore examines: 1) whether the merging of the Flexicurity-policies and the EES actually did involve substantial alterations, that is, whether there are in fact signs of programme<sup>3</sup> changes and not only image improvements in the Flexicurity-documents; and 2) whether the process preceding the launching of the Flexicurity-policies could be characterised as a learning process?

Accordingly, the article consists of the following five sections: It begins with an outline of the pluralist version of the policy-learning approach that draws particular attention to Sabatier and Jenkins-Smith's concept of *policy-oriented learning*. Secondly, the methodological approach is presented. Among other things it is considered, how one can investigate whether observed revisions of policy precepts are due to learning processes. Section three and four consist of the two analyses, while section five provides a final discussion and conclusion.

## I. Policy Learning and Change

As an independent theoretical niche, the 'politics as learning approach' was first developed by Heclo in the mid-1970s on the basis of a comparative study of the development of social policies in Sweden and the UK. In short, Heclo found that public policy-making is often more than just a process of transforming societal pressures into rules and institutions. As he put it:

*"Finding feasible courses includes, but is more than, locating which way the vectors of political pressure are pushing. Governments not only "power"; (...) they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society's behalf; it entails both deciding and knowing"* (Heclo, 1974, p. 305).

Heclo's contribution came as a much-needed critique of the functionalist wave that dominated the policy sciences in the 1970s, and it was enthusiastically taken up by a number of policy-researchers, that soon divided into two camps. On the one side, state centric theorists saw the policy-learning approach as congruent with contemporary theories of the state, thus confirming their suggestions that policy is generally made by public officials that act with considerable independence from those organisations that transmit societal demands (Sacks, 1980; Evans *et al.*, 1985). This interpretation was also in line with

---

<sup>2</sup> 'Rhetorical action' refers to linguistic changes which individuals or organisations apply so as to appear to comply with ruling norms or to reinforce an image vis-à-vis the surrounding world, however without any substantial alterations beneath (Flockhart, 2004, p. 366).

<sup>3</sup> To avoid misunderstandings we distinguish explicitly between programme changes and policy changes. Where the first refers to changes in relation to the policy a political actor wishes to pursue (the policy programme or policy recommendations), the second refer to actual statutory changes. When studying soft law instruments, like the EES and other issues subject to the Open Method of Coordination (OMC), this distinction is quite essential, precisely because the policies proposed will not necessarily materialise into statutory rules.



Heclo's own understanding, situated closer to that of an 'elitist' than a pluralist position (Bennett and Howlett, 1992).

### *Pluralist Policy Learning Theory*

The pluralists<sup>4</sup>, on the other hand, argued that the state centric approach was digging a new trench focusing too narrowly on state bureaucrats while neglecting the role of political parties and other societal organisations *as agents of learning*. As suggested by Sabatier and Jenkins-Smith on the basis of their many case studies, the most useful aggregate unit of analysis for understanding policy changes is not any specific governmental organisation. Instead, policy analyses should focus on entire *policy subsystems*, which they defined as those actors from any public or private organisation (local, national, cross-national or supranational) who are actively concerned with a given policy problem or issue. Furthermore, policy subsystems are often aggregated into a number of competing *advocacy coalitions* uniting the actors across the subsystem, who share the same normative and causal beliefs. Advocacy coalitions could thus be conceived as linkages that connect decision makers with professional sources outside the governmental institutions; a comprehension that allows us to assume that policy proposals (and policy changes) possibly derive from analytical results generated in given research environments, political think tanks, policy communities, etc. (Sabatier, 1993, pp. 16–9)<sup>5</sup>.

In his study of why Britain's macroeconomic policy moved from the Keynesian to the monetarist policy paradigm, Hall provided a concrete example of an advocacy coalition in action. Despite the fact that Margaret Thatcher had been credited the honour, Hall discovered that a loose network of researchers, financial market players, and other figures in the public debate, played a key role for monetarism's breakthrough. Long before Thatcher, as early as the mid-1970s, the networking forces started to challenge the common Keynesian analysis of the economy and promote monetarist ideas. Proactively they channelled their results to Members of Parliament and Treasury officials, but also media campaigns geared towards the broader public were used to spread the message. With the deepening of the economic crisis in the late 1970s, monetarist-based policies therefore emerged as a viable alternative to the conventional Keynesian methods, which on the other hand appeared increasingly futile. This 'ideational turn', which first of all connected to conservative ideals, was so strong that it also had a great impact on the Labour party. And although Thatcher was the one who institutionalised monetarism as the new paradigm for macroeconomic policymaking in Britain, the first small steps towards it were actually taken by her predecessor, former Labour-leader James Callaghan (Hall, 1993, pp. 283–8).

---

<sup>4</sup> In this context, pluralism is used in contrast to state centrism, that is, as an approach that focuses on actors and organisations both in- and outside the state. Pluralist learning theory should, however, not be seen as totally convergent to traditional pluralist theory, which ontologically has a strong functionalistic view on the policy process (Sabatier, 1993, p. 37).

<sup>5</sup> As such there is an affinity between the notions of advocacy coalitions, policy networks, and what Haas (1992) has labelled 'epistemic communities'. They all portray scenarios, where loosely assembled units of professionals contribute to policy formation through knowledge building and idea generation.

Accordingly, learning processes could be comprised of more than matters of bureaucratic puzzling. They could consist of decade long sequences that involve actors from various positions inside and outside government. But for that exact reason we should also be aware that learning processes could be different in scope and affect political actors to a greater or lesser extent

### *Two Scales of Programme and Policy Changes*

In this connection, Sabatier and Jenkins-Smith used the notion of a *belief system* to arrange political actors' various policy preferences in order of their increasing susceptibility. Three structural categories were outlined: 1) a *deep core* of fundamental and normative beliefs and values; 2) a *policy core* covering the variety of instruments and strategies that must be pursued if the objectives deduced from the deep core values are to be achieved; and 3) a set of *secondary aspects* that includes the many instrumental decisions and information search activities necessary to implement the policy core. While secondary aspects are relatively susceptible to new information or new analytical results, policy and deep core aspects are of course much more resistant (Sabatier, 1993, pp. 19–32; Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, pp. 130–5).

The analytical trichotomy of belief systems into deep core, policy core, and secondary aspects, is analogous to Hall's distinction between different levels of policymaking:

*“... we should allow for the possibility that the learning process may take different forms depending on the kinds of changes in policy that are involved (...) In order to do so, we can think of policymaking as a process that usually involves three central variables: the overarching goals that guide policy, in a particular field, the techniques or policy instruments used to attain those goals, and the precise settings of these instruments”* (Hall, 1993, p. 278).

Hall described changes at the top level as *third order changes*, while alterations of policy instruments and their settings were characterised as *second* and *first order changes* (Ibid., pp. 278–9). The British experience with the shift from Keynesian to monetarist modes of macroeconomic regulations is an example that initially involved changes of first and second order, but eventually also encompassed a third order change. The initial first and second order changes came under Callaghan's period from 1976 to 1979 and involved various measures to dampen inflation, such as the 'cash limits' system introduced to create better control over public expenditure, or the pay restraint policy that aimed at keeping pay increases below five percent. The third order change came, however, only after the conservative election victory in 1979. Not only did Thatcher's government abolish a number of the Labour-government's policies; inflation replaced unemployment as the primal concern of the British government's economic policy and as such the very hierarchy of goals was altered.

Returning to Sabatier and Jenkins-Smiths's terminology, the changes that took place between 1976 and 1979 would correspond to revisions of secondary (the five percent wage increase limit) and policy core aspects (the wage restraint policy itself), whereas Thatcher's rearrangement of the hierarchy of Britain's macroeconomic goals (from combating unemployment to combating inflation) should be interpreted as a deep core revision.

Having structured the various levels of policymaking, we now shall outline which forms of learning that stimulate changes of first, second, or even third order, respectively.

### *Situations Conducive to Policy Learning*

Sabatier and Jenkins-Smith defined policy-oriented learning as;

*“... relatively enduring alterations of thought or behavioural intensions that result from experience and which are concerned with the attainment or revision of the precepts of the belief system of individuals or collectivities (such as advocacy coalitions)”* (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993, p. 42).

The notion of ‘experience’ relates to different types of processes. On the one hand, political actors continuously seek to monitor the status of the goals which they find important in accordance with their core beliefs. This is done in a variety of ways, for example through information search activities about how important variables develop, or through evaluations of existing policies to improve the understanding of how their core values are affected. The feedback provided by the information search activities and policy evaluations often give rise to a number of revisions of secondary aspects.

On the other hand, experience can also be related to shocks stemming from exogenous events, such as an international financial crisis or a tremendous shift in public opinion, that highlight substantial shortcomings of the attributes of a policy or policy programme. Contrary to the abovementioned scenarios, external shocks can therefore put quite a severe pressure on political organisations forcing them to scrutinize precepts of their belief systems that are above secondary aspects. In fact, shocks stemming from exogenous events are often essential prerequisites for changes to deep and policy core attributes. In their absence, political actors are prone to reject arguments that fundamentally challenge their belief system. Thus, it is not the shocks themselves that affect policy, but shocks make political actors more receptive to new ideas and solutions (May, 1992; Sabatier 1993, pp. 34–9; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993, pp. 41–5).

Finally, between day-to-day monitoring of policy goals as one extreme of a learning scenario, and external shocks as another, there is a third category; *a productive analytical debate*, which in the long run can also foster substantial change. The indicator of such a debate is that either one or more political actors end up altering not only secondary aspects but also elements of the policy core as a result of an observed dialogue within the policy subsystem. However, the probability that an analytical debate evolves into a learning process depends on three variables: 1) the level of conflict between the main competing coalitions; 2) the analytical tractability of the issue; and 3) the nature of the analytical forum.

The level of conflict between competing coalitions is generally a function of the incompatibility of their beliefs regarding the subsystem’s central policy issues. If an analytical claim from one side of the system directly threatens the other coalition’s deep core values, chances of a productive dialogue will be poor. Actors from the offended coalition will try to counter the attack, initially by attempting to undermine the data put forward, thereafter by marshalling their own analytical resources. If there is a lot at stake, both sides will engage themselves with great intensity, however, it will probably be a debate that falls on deaf ears. When the cores of competing coalitions are less directly threat-

ened, productive dialogue is otherwise probable. An example of this could be a specific attack on a policy instrument, which in turn is part of a broader policy strategy that builds on a number of interrelated instruments. In such a case, the attack is not likely to be enough to endanger the whole strategy, and therefore the offended coalition may be willing to engage in some sort of deliberation. So, if the stakes are at an intermediate level, prospects for learning are better.

The analytical tractability of an issue depends upon whether the opposing parties, despite their conflicting ideological beliefs, to some extent stand on the same epistemological basis in relation to the issue being discussed. If the theories and methods applied are well developed and supported by the actors of the policy subsystem, analytical claims can be feasibly controlled, and under such conditions it is likely that competing coalitions will acknowledge their opponents' analytical conclusions. Positive examples are issues involving natural systems, such as health or environmental policy where analyses often are based on commonly accepted quantitative models, whereas issues involving social systems are more problematic. Investigations of social problems often have a multidisciplinary character and are likely to be based on subjective theories and qualitative studies. Consequently, the research results are more difficult to generalise and the argumentative claims are therefore easier to neglect.

Finally, Sabatier and Jenkins-Smith distinguish between different types of fora, of which *professionalized fora* provide the best environment for learning. Professionalized fora are characterised by a selection procedure, which guarantees inclusion of only the most relevant stakeholders and exclusion of parties with 'extreme' viewpoints. In turn, this secures a commonality of language and norms and paves the way for the debate to develop beyond position markings and into actual dialogue (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993, pp. 45–56). In an elaboration of Sabatier and Jenkins-Smith's work, Nedergaard (2005, pp. 82–3) also points to the importance of the physical presence of so-called 'authoritative persuaders'. These are professionals recognized for their expertise and analytical insight on the policy issues being discussed. Although they may form part of one of the competing advocacy coalitions, authoritative persuaders can often be a facilitating factor for learning, simply because it is less problematic to make concessions vis-à-vis outsiders coming from a professional background than it is to a political opponent.

On the basis of the abovementioned exposition of pluralist policy learning theory, a heuristic tool to classify different modes of policy learning can be provided (see table 1). We adopt Hall's numerical terminology to give an overall characterisation of the policy levels the different learning processes are corresponding to, but at the same time we acknowledge that there is an important distinction between policy learning and policy change. That learning has taken place can be indicated by alterations in documents that reflect political actors' belief systems, for example their policy programmes. However, programme changes do not equal policy changes, which refer to actual statutory or institutional changes.

Table 1: Learning Processes and their Effects on Policy

Level of policy learning	Triggered by	Involves	Entails	Can potentially lead to
Third order learning	External perturbations and/or evidence of policy failure	Actors from all sides of the policy subsystem but also actors from other subsystems	Alterations of the basic attributes of a policy programme, such as changes in the very hierarchy of policy goals	Third order policy changes
Second order learning	All of the above or, alternatively, a productive analytical dialogue within the policy subsystem	The most important competing political actors of the subsystem including their respective professional coalition associates	Alterations of one or more of the central strategies or policy instruments figuring in a policy programme	Second order policy changes
First order learning	Evaluations or monitoring results	Politicians and their party officials	Alterations of secondary aspects	First order policy changes

Source: Own elaboration based on Sabatier and Jenkins-Smith (1993, 1999) and Hall (1993).

## II. Methodological Approach

Having presented the theoretical framework, the article now outlines our methodological approach. The challenges are: 1) how to assess whether the policy components included in the Commission's Flexicurity-concept differ from the recommendations previously given by the Commission in relation to the EES; and 2) how to render probable whether eventual differences could be attributed to learning? In relation to the latter, the central problem is that although programme changes undertaken by political actors are indicators of learning, they do not prove that learning has taken place. For example, changes could have also occurred as a result of bargaining, personnel turnover, political manoeuvring, etc. (Eising, 2002, p. 91). A methodological necessity is therefore not only to focus on learning indicators but also the processes that could possibly contribute to learning (Easterby-Smith and Araujo, 1999). Accordingly, the article has two separate analyses: One that compares the Commission's policy recommendations prior to and past Flexicurity; and one that examines the Flexicurity exploration process, which started at the 2006 Spring Council in Brussels and concluded with a Commission Communication on Flexicurity.

The first analysis is carried out through document studies, that is, as a discourse analysis. Practically, discourse analysis can be conducted in various ways, but for the sake of this article we analyse *issue frames* via a technique adopted from Lakoff and Johnson (1980), Kahneman and Tversky (1987), and Kinder and Sanders (1996). Issue framing refers to how governmental activities linguistically are linked with targets in society. In a text, an issue frame appears when a certain policy instrument is coupled with one or a number of (perceived) socioeconomic outcomes through assumed causal relationships. Thereby, issue frames implicitly give a positive – or negative – impression of the described policy instrument, including a sense of which measures that must necessarily be taken (Jacobi, 2000, p. 751). A *metaphor* basically does the same, albeit it is the wording used to describe the policy initiative itself that triggers associations about potential societal effects. A good example of the latter is how the republicans in the US use the term 'socialized medicine' as another wording for 'public health care', yet in turn bringing to mind completely different associations (Lakoff, 2004).

By comparing the metaphors and issue frames constructed in the Barroso-Commission's main publications concerning the EES during the years 2005-2007, we can exemplify whether the argumentative logics and assumptions about causal relationships, that underlie the strategy's main policy recommendations, were changed in connection with the adoption of the Flexicurity-concept. The temporal delimitation is chosen for a quite obvious reason; Barosso's takeover as President of the European Commission on 23 November 2004. Although Jose Manuel Barosso, as well as his predecessor Romani Prodi, was elected with support from both socialist and Christian democratic votes, Barosso's takeover was seen as a swing from the centre-left to the centre-right (Jørgensen, 2005). Thus, by narrowing down our focus to Barosso's period, we isolate the analysis from an important political variable.

The second analysis is guided, first of all, by our theoretical framework, that is, we compare the Flexicurity exploration process to the theoretically outlined situations con-

ductive to learning as presented by Jenkins-Smith and Sabatier. This enables us to assess whether the conditions necessary for learning were present in the phase where Flexicurity was discussed and incorporated into the EES. However, although the conditions outlined by Jenkins-Smith and Sabatier are necessary if learning beyond first order is to take place, demonstrating their presence does not prove learning – it only indicates it.

Therefore, the process analysis is also inspired by *social constructivist learning theory*. The social constructivist approach to learning diverges from the conventional *cognitive approach* in that it does not see learning as analogous to filling an empty can or as knowledge transferred from person A to person B, but as a process of experience accumulation (and thus somewhat congruent with Sabatier and Jenkins-Smith's definition) through which knowledge, concepts and artefacts are reconstructed by the learning agent himself (be it an individual, a group of people, or even a whole organisation) (Nedergaard, 2005). From the social constructivist perspective, learning therefore requires more than merely an increase in one's knowledge or the development of a shared understanding of a situation or concept. To have learned means; *to be able to do it*, which can only come about through reciprocal processes of action and reflection, where the learning agent is actively trying to find out the what world (a motorcycle, a housing problem, a political concept, etc.) is like. Thus, learning involves inquiry and reflection as much as it involves passive reception (Elkjær, 1998, pp. 84–86).

Consequently, an additional focus point throughout the process analysis is whether the Commission's conduct of the exploration of the Flexicurity-concept resembles the cognitive or the social constructivist definition of learning, that is, we try to find out whether the process was merely about gathering knowledge or whether it also involved attempts to verify and reconstruct the analytical claims originally provided by Flexicurity-researchers.

Of empirical sources, the process analysis is based on articles and conference papers done by researchers, who in one way or another have studied the process, including the author's own impressions drawn from a series of conversations with some of the key people who were involved in the process<sup>70</sup>.

### **III. The Commission's Employment Policy Before and After Flexicurity – Change or Continuity?**

In this section it is argued, that the Commission's elaboration of Flexicurity entailed changes to policy core and secondary aspects indicating second and first order learning. However, there were no changes established in relation to the overall goals of the EES, which remains focused on raising employment through supply side policies. Nor were there changes to the range of policy components included by the strategy, hence in a way Keune and Jepsen's description of the Commission's Flexicurity-concept as 'old wine in new bottles' was not completely incorrect. However, as will be accounted for below here,

---

<sup>70</sup> Among others, professor Ton Wilhagen who chaired the Commission's Flexicurity Expert Group, Per Kongshøj Madsen who participated in several of the informal Flexicurity meetings that were organised by the Commission, and Beata Zaborowska who is Policy Officer in DG Employment.

the discourse concerning one of the components – modern social security systems – was markedly altered between 2005 and 2007. And this discursive dislocation, we argue, indicates second order learning. Moreover, regarding the component active labour market policies, two modifications of secondary aspects can also be documented. One in relation to the prescribed role of the social partners, and one in relation to the Member States' concrete composition of activation measures. The other two components included in the Commission's Flexicurity-concept, flexible contractual arrangements and lifelong learning measures, did not deviate from previous recommendations, hence in the following they will not be addressed.

### *Modern Social Security Systems: From Incentives...*

In 2005, based on the critical second 'Kok report'<sup>71</sup>, the new Commission under President Barroso decided to relaunch the Lisbon Strategy (and therefore also the EES that had been part of the Lisbon process since 2000). The 'Barroso-plan' clearly signalled that centre-right forces had replaced centre-left in the community's pivotal position. It presented a more clear-cut focus on labour market flexibility than known under Prodi, and the need for a more business-friendly climate was stressed harder. The focus on activation and lifelong learning was somewhat maintained, while the plan in relation to social security gave the unambiguous impression that cuts to unemployment benefits and early retirement schemes would be complementary to the efforts to improve employment:

*"The challenge is to attract and retain more people in the labour market (...) Moving people from unemployment or inactivity back to employment and giving incentives to stay longer in the workforce all require the modernisation of social protection systems."* (European Commission, 2005a, p. 26)

The issue frame in this quotation links the 'modernisation of social protection systems' to 'employment' through the notion of 'incentives' which could have just as well been copy-pasted from a neoclassical economic textbook. In fact, the 'Kok-report' and the 'Barroso-plan' were both so closely correlated with orthodox neoclassical economics that observers described the EU's reluctance to apply the label of 'deregulation' as a disingenuous form of denial of its own policy (Ashiagbor, 2005, p. 162). However, if we look at how the 'Barroso-plan' coupled social security to wage formation, the mirroring of neoclassical arguments becomes even more evident. The quotation below builds on the reasoning that benefits, if too high, obstruct downward wage flexibility and therefore indirectly cause unemployment:

*"Member States should modernise social protection systems (...) and strengthen their employment policies. Member States' employment policies should aim at attracting more people into employment (notably through tax and benefit reforms to remove unemployment and wage traps (...)); improving the adaptability of workers and enterprises notably through wage developments in line with productivity growth and increased investment in human capital."* (European Commission, 2005a, p. 27)

---

<sup>71</sup> The second 'Kok-report' was the outcome of a designated 'High Level Group', chaired by former Dutch Prime Minister Wim Kok, which in 2004 was set down to contribute to the mid-term review of the Lisbon process. The report painted a gloomy picture of the union's employment situation and was seen as heavily biased towards liberal solutions (Mailand, 2006, pp. 57–63).



Although the Commission does not explicitly speak of cuts to benefits, it uses the term ‘wage traps’, which in mainstream economics refer to a situation, where increasing gross earnings result in little to no net income gains. And as the same literature suggests that wage traps can be avoided through a combination of lower taxes for low-wage earners and a downwards widening of the gap between maximum benefit levels and minimum wages (OECD, 2007, p. 133), it is quite obvious how the ‘Barroso-plan’s formulation of modernisation of social protection systems should be interpreted.

Finally, in relation to how the Barroso-Commission framed the instruments that should support labour mobility, it is interesting to note that measures of social security were totally absent. Instead, focus was aimed at the development of human capital and efforts to diminish legislation that would hinder the free movement of labour across European borders:

*“To facilitate occupational and geographic mobility (...) the European Commission will remove obstacles to labour mobility (...) To raise employment and productivity and strengthen social cohesion, the Community supports and supplements Member States’ efforts in the domains of human capital, education [and] vocational training ...”* (European Commission, 2005b, p. 9).

With minor exceptions, the neoclassical line of thinking was also evident in the text composed subsequent to the ‘adaptability section’ in the proposal on new employment guidelines for the 2005-2008 period. In response to processes of globalisation and technological developments, companies were requested to become more flexible, innovative and adaptive, while workers, on the other hand;

*“... must cope with new ways of working, including enhanced exploitation of Information and Communication Technologies (ICT) and changes in their working status, and be prepared for lifelong learning. Geographical mobility is also needed to access job opportunities more widely and in the EU at large.”* (European Commission, 2005c, pp. 28–9)

These recommendations could actually be interpreted in such a way that companies should be less responsible vis-à-vis employment levels and quicker to lay-off personnel when embarking on restructuring. By the same token, corporate social responsibility was also rather narrowly defined, that is, in relation to employees’ work-life balance and not in relation to employment security. Regarding workers, the expression ‘must cope’ does, on the other hand, offer the association, that workers should take on a heavier burden, and as such take over responsibilities for the benefit of companies.

### *... to Protected Mobility*

The claim, that the Commission’s dedication to the Flexicurity-concept some two years after entailed a change of a policy core aspect, can be documented by illustrating how the framing of modern social security systems was changed. Instead of being complementary to employment via incentives and increased market-friendly wage developments, social security is now described as complementary in that it equips employees to make job transitions, while it supports laid-off workers in their quest for new employment:

*“Current insiders need support to be prepared for and protected during job-to-job transitions. Current outsiders (...) need easy entry points to work and stepping-stones to enable progress into stable contractual arrangements (...) Social protection needs to support, not inhibit, mobility.”* (European Commission, 2007a, p. 20)

The use of terms such as ‘job-to-job transitions’ and ‘stepping stones’ furthermore indicates that the Commission was inspired by particular researchers who, in the beginning of the century, developed a new framework for labour market regulation known as ‘transitional labour markets’ (TLM). Like neoclassical economists, TLM-advocates favour supply side measures in the efforts to raise employment levels, but in contrast to the former the latter also have strong qualitative and egalitarian ambitions on behalf of the western economies (Schmid and Gazier, 2002).

In the TLM-perspective, social security systems, notably unemployment benefits, play an important role for achieving social cohesion. Moreover, not only are they perceived as means to alleviate income losses connected to unemployment; they are envisaged as rights which enable people to finance measures that enhance employability – for instance by allowing people to convert their benefits into vouchers for training and education. Thirdly, according to the TLM-perspective, benefit entitlements should follow a universal principle, so that employees are not discouraged to move from uncompetitive to competitive sectors, start up business enterprises on their own, or shift from full to part time work, etc. (Schmid, 2002, pp. 394–9; Larsen, 2005).

In line with these principles, the Commission, in the annex to the Flexicurity-communication, actually recommends that some of the Member States should create better access to unemployment protection and, where appropriate, raise benefit levels:

*“For countries where benefit systems are less developed, authorities may consider shifting public resources towards enhancing flexicurity-policies and distribute additional costs between different sources, through either increased taxation or social contributions.”* (European Commission, 2007a, p. 24)

Furthermore:

*“Social security systems would ensure the possibility for temporary workers to accumulate rights and improve portability of entitlements across firm or branch borders. They would be remodelled towards providing higher benefits during shorter spells of unemployment. The introduction of a social assistance system would be considered to increase citizens’ mobility and make them less dependent on informal or family support.”* (Ibid., p. 29)

With respect to these quite substantial changes, it is interesting to see whether Flexicurity was transmitted to the Commission’s proposal on new employment guidelines for the 2008–2010 period that was released some time after the Flexicurity-communication. The answer to this question is positive. Although the concrete guidelines were identical to those in the 2005–2008 proposal, the text in new proposal, unlike the former, recognizes the viewpoint that workers, in order to be able to meet the challenges of globalisation and technological progress, need to be supported. Furthermore, in contrast to the 2005-document, the 2008-document explicitly acknowledges that transitions on the modern labour market can entail periods of unemployment. Thus, emphasis is no longer unilater-

ally placed on what people must be capable of, but also framed in relation to the assistance people need:

*“Workers must be prepared for and furnished with lifelong learning opportunities, in order to cope with new ways of working, including enhanced exploitation of Information and Communication Technologies (ICT), and changes in their working status with associated risks of having to face temporary losses of income better accommodated through the provision of appropriate modernised social protection”* (European Commission, 2007c, p. 30).

The important metaphor in this quotation is the word ‘furnished’, because it is associated with an action where something is being provided for someone. Hence, in contrast to former statements, we now witness a Commission that acknowledges that the responsibility for adapting to labour market changes should not solely be carried by the individual but shared also by other societal forces.

#### *ALMP: Towards Differentiated Activation and More Social Partner Involvement*

Besides the abovementioned change, two alterations to secondary aspects can be detailed in the policy recommendations concerning the component active labour market policy. The first of these concerns the role envisaged for the social partners, that is, unions and employers’ organisations. In the ‘Barroso-plan’ there were 14 references to the social partners. They included recommendations that the social partners should take part in the formulation of National Reform Programmes and in the design of active labour market policies, all the while they should continue to secure employment-friendly wage developments.

The Flexicurity-communication cites 35 references to the social partners, and in contrast to the ‘Barroso-plan’ it also mentions them in connection with the implementation of active labour market policies. Social partners should be part of new stakeholder networks, which should give rapid assistance to unemployed persons and laid-off workers:

*“Active labour market policies (...) would provide tailor-made assistance, including programmes more responsive to the needs of the labour market, to successful re-employment of jobseekers. Public-private partnership of all stakeholders (public authorities at all levels, education and training providers, social partners, companies, NGOs, private employment agencies) could contribute to effectiveness of active labour market policies.”* (European Commission, 2007a, p. 35)

Moreover:

*“Employers, social partners, public employment services and temporary work agencies would work together to organise transitions and prevent redundant workers becoming (longterm) unemployed. If these conditions are met, dismissal procedures can be made considerably lighter, less costly and less time consuming.”* (Ibid., p. 31)

The next modification is found in the recommendations to the concrete composition of active labour market policy measures. Throughout the Luxembourg-process, activation policies have had top priority, yet the Commission has been reluctant to recommend specific measures over others. ‘Activation’ or ‘active measures’ have only been articulated

in general terms. However, since the adoption of Flexicurity, the role of active labour market policy has been specified. Today it is clear that activation is thought of as a ‘double-edged sword’ that serves the purpose of motivating as well as assisting unemployed persons. The Commission still points to general measures, such as job search assistance, job training, and work practice, but now it also emphasizes measures aimed at the individual, such as early identification of personal needs and personalized action plans. The idea is to promote a differentiated approach, which ensures that those who are sufficiently skilled are actually making an effort to find new employment, while those who have poor skills should rather have their competencies upgraded than their availability questioned. In the description of pathway 3<sup>72</sup>, which is directed at the most ‘Flexicurity-like’ countries, this is stated very precisely:

*“Active labour market policies would distinguish clearly between those jobseekers that are sufficiently skilled, and those who need to strengthen their skills. For the first group, emphasis can be on individual job search support. For the second group, however, active labour market policies would focus on providing adequate training to support upward mobility and sustainable, rather than quick, reintegration.”*  
(Ibid., p. 34)

#### **IV. The Productive Analytical Debate Concerning Flexicurity**

The question, which we have now arrived at, is whether the illustrated programme changes of the EES were caused by a learning process? As we are dealing with revisions of secondary aspects and a significant revision of a policy core aspect, our theoretical framework would suggest that either the EU-level employment policy subsystem had been exposed to external perturbation or that a productive analytical debate between the subsystem’s competing coalitions had occurred. This analysis argues that the latter was the case. Broadly, the exploration of the Flexicurity-concept, which was initiated by the Austrian Presidency in 2006 and carried out by the Commission, the Employment Committee (EMCO<sup>73</sup>), and a series of other stakeholders, can be characterized as a productive analytical debate. Furthermore, we present examples that illustrate that the Flexicurity exploration process was in accordance with the social constructivist learning criteria, thus giving further support to the argument that learning took place in the period between 2005 and 2007.

##### *The Conflict Level of the EU’s Employment Policy Subsystem*

If a debate is to develop into a productive dialogue, the first condition is that the conflict level between the main coalitions of the policy subsystem is moderate. Here it is useful to look at the country coalitions inside the EMCO as an indicator of the division of the EU’s

---

<sup>72</sup> In annex I, the Commission’s Flexicurity Communication outlines four pathways to Flexicurity. Each pathway fits to a certain type of socio-economic challenge, such as segmented labour markets (pathway 2) or large skills and opportunity gaps (pathway 3) (European Commission, 2007a).

<sup>73</sup> The EMCO is the forum which co-ordinates the cyclical phase of the EES, including preparation of the Council proceedings, which makes it the key decision-making arena in relation to the development of the policies included in by the EES (Mailand, 2006, pp. 33–5).

employment policy subsystem. As Mailand has shown, throughout the lifespan of the EES, the EMCO has been divided between a ‘minimalist coalition’ and a ‘regulation coalition’ disagreeing over the scope of the strategy and, more substantially, its approach to labour market flexibility. Until 2006, the ‘minimalist coalition’ was lead by the UK and consisted of Denmark, Sweden, the Netherlands, and sometimes Germany. The ‘regulation coalition’, on the other hand, consisted of Spain, Belgium, Luxembourg, and a number of eastern European countries, and was led by France and DG Employment until Chirac’s and Prodi’s resignations. After Barroso’s takeover, DG Employment became more in sync with the liberal views of the ‘minimalist coalition’ (Mailand, 2006, pp. 36–78).

The division of the EMCO was maintained during the exploration of Flexicurity, however with some important country displacements. As it was the Austrian Presidency that kick-started the process, Austria was naturally in favour of the concept and not surprisingly Denmark, the Netherlands, and Sweden (of which the former two were known as the real-life examples of Flexicurity) followed suit. Formally, the UK also started out as a pro Flexicurity-country, but after an attempt to downplay the role of income security had failed, the UK was – more or less – directed to the sideline (Mailand, 2008b, p. 8). In this way, the ‘minimalist coalition’ exchanged its most liberal member (the UK) for a more moderate one (Austria), while it signalled a new dedication to the notion of ‘Social Europe’. Hence, from an analytical perspective, we must presume that the issue of Flexicurity contributed to a decrease in the conflict level between the two coalitions, as the ‘regulation coalition’ had typically viewed the ‘minimalist coalition’ as too liberal.

A further indication of this assumption is that some of the Member States from the ‘regulation coalition’ went on formal visits to Denmark to study the Danish Flexicurity-model. And although France and Italy in the beginning of 2007 took part in a critical statement from the ‘regulation coalition’, in which the German Presidency was asked “... *to set the social dimension to the heart of its programme priorities*” while the need for more “... *social justice, equality and solidarity...*” was stressed (Labour Ministers of Belgium *et al.*, 2007), both countries had already proposed concrete Flexicurity-reforms containing substantial revisions to labour laws (Barbier, 2007).

As regards the Commission, it more or less switched from the ‘regulation coalition’ to the ‘minimalist coalition’ as a result of Barroso’s take-over in 2004. Moreover, in section III we saw that the ‘Barroso-plan’ was quite liberal with a strong focus on flexibility and economic incentives. Therefore it is interesting to come to an understanding of the Commission’s original stance on Flexicurity. This can be highlighted with reference to the green paper on labour law (European Commission, 2006b). Although this document mentions Flexicurity a number of times, it did not markedly deviate from the line of thought presented in the ‘Barroso-plan’, and therefore it serves as evidence that the Commission’s liberal bias persisted for some time during the initial phase of the exploration of Flexicurity.

However, the labour law green paper received an exceptionally negative critique from many central and southern European countries, including the European Trade Union Confederation. In combination with the ‘minimalist coalition’s swing to the centre, this critique could have been the triggering factor that led DG Employment to embark on a

more substantial reconsideration of the policies of the EES; a point which has also been indicated by Mailand (2008b, p. 7).

Finally, it is important to note that Flexicurity, in theoretical sense, never contested the deep core values of the EES. The objective of raising employment levels through supply side measures was never questioned, hence the issue of Flexicurity could not, by itself, have escalated the conflict level of the EU's employment policy subsystem. Flexicurity challenged the comprehension of one of the employment strategy's many policy components (modern social security systems), which theoretically would correspond to a moderate level of conflict in a policy subsystem

### *The Tractability of the Flexicurity-analyses*

The second precondition for a productive analytical debate, analytical tractability, was also met. In this connection it is important to direct attention to the fact that an academic debate preceded the European debate and to a large extent acted as a frame of reference for many of the Commission's later analyses. Flexicurity had, since the beginning of the 21<sup>st</sup> century, been the focal point for a group of researchers preoccupied with comparative political economy; a discipline which at the same time was also advanced by books such as 'Varieties of Capitalism' (Hall and Soskice, 2001) and other contributions taking an institutional approach to labour market analysis (see for instance Auer, 2000; Amable, 2003; Madsen, 2003; 2005; Wilthagen and Tros, 2004; Wilthagen, 2005; Kluve, 2006).

Studies within comparative political economy typically apply the same quantitative methodology that is characteristic of organisations like the European Commission and the OECD, that spend a lot of resources measuring and comparing their member states' performances. The key points of the Flexicurity research community (for example, that government spending on social security and labour market policies contribute to favourable employment outcomes) were therefore communicated in a scientific language corresponding to the Commission's own, which allowed for further testing of the assumptions derived from the concept. Such tests were carried out in the Commission's 2006 version of its annual report on the employment situation in Europe, where a whole chapter was dedicated to Flexicurity-analyses (European Commission, 2006a).

The Commission's Flexicurity-analyses generally confirmed the claims asserted by the Flexicurity-researchers and highlighted in particular the Danish and the Dutch employment systems. In addition, the Commission documented that higher unemployment benefits combined with a loosening of employment protection legislation would improve the feeling of economic security among workers (Ibid., p. 88, 96). The coupling of this popular aspect to the more technical image, which had characterised the debate until then, can be seen as an attempt to make Flexicurity even more appealing – for instance vis-à-vis national politicians – and indicates that the DG Employment officials at this time, to some extent, had taken ownership of the concept.

Furthermore, the Commission's many technical analyses of the concept show that the exploration process was more than just a cognitive learning process. It was a process of learning by doing in which the Commission, on the basis of its own data and human resources, tried to reconstruct or verify the main claims put forward by the group of Flexicurity-researchers.

### *The Forum of the Flexicurity-debate*

Finally, we shall look at the nature of the forum in which the European debate over Flexicurity was conducted. According to the outlined policy learning framework, if deliberation is to be fostered, there should be restricted access to the locus of the discussion. However, the forum should be accessible for the most relevant stakeholders; contact between the participants should be relatively frequent, just as the participation of so-called authoritative persuaders would also improve the chances for learning.

In the case of the EU-level exploration of the Flexicurity-concept, the presence of these conditions can readily be documented. As Bekker (2008) has shown, the Flexicurity policy-process to a wide extent followed the *modus operandi* laid down in the Commission's own principles for good governance. The European social partner organisations were involved throughout the whole process, and in addition to DG Employment officials, staff from other DGs participated on a number of occasions. The EMCO was also, at a very early stage, flanked by the Social Protection Committee (SPO), allowing for collaboration between the two in terms of writing the more central working papers.

Furthermore, during 2006 and 2007 there were both formal as well as informal meetings<sup>74</sup>, where experts, invited from the Flexicurity research community, played a significant role. It was also on the basis of a report from the appointed 'Expert Group on Flexicurity' that the Commission composed a series of pathways to Flexicurity that later occurred in the annex to the Flexicurity-communication. The expert group was chaired by the Dutch professor Ton Wilthagen, who also played a lead role in the academic environment dealing with Flexicurity. Wilthagen's records<sup>75</sup> furthermore unveil that he, in the years ahead of the European Flexicurity-debate, had close affiliation to many of the researchers from the TLM-network, which explains how concepts developed under the TLM-project made their way through to the Commission's Flexicurity-documents.

## **V. Conclusion**

The purpose of this article has been to challenge the well-established viewpoint, that the European Commission's elaboration of the Flexicurity-concept was a rhetorical manoeuvre for the purpose of revamping the EES. The article has examined the Commission's central policy documents to assess whether the policy recommendations featured by the EES were changed in connection with the adoption and elaboration of the Flexicurity-concept. Furthermore, the study has analysed whether the exploration of Flexicurity could be characterised as a learning process.

The first analysis showed that the Commission's discourse on an important policy component, modern social security systems – notably the role of unemployment benefits, has changed. Until Flexicurity, the Commission's main causal understanding was that

---

<sup>74</sup> See Bekker (2008, p. 11) for a detailed time line of the summits and meetings in 2006 and 2007 that were dedicated to the issue of Flexicurity.

<sup>75</sup> During the first half of the decade, Ton Wilthagen played an important role in several of the workshops and conferences arranged by the TLM-network. See for instance [www.siswo.uva.nl/tlm](http://www.siswo.uva.nl/tlm) → Past Events → The conference 'Managing Social Risks through Transitional Labour Markets'

generous unemployment benefits create disincentives, which again have adverse effects on employment levels. In the Flexicurity documents, the perception is that unemployment benefits are an essential prerequisite for workers' abilities to make good labour market transitions and therefore will become more important as globalisation will force an increasing number of companies to carry out restructurings.

The altered perception of how unemployment benefits effect employment levels corresponds theoretically to an alteration of a policy core attribute, which again indicates second order learning. Moreover, the alteration occurred without the interference of any major events external to the EU's employment policy subsystem or any dislocations of power within the Commission, therefore suggesting that it was brought about instead by a productive analytical debate within the EU's employment policy subsystem. That the latter was the case was confirmed in the second analysis that documented how the Flexicurity exploration process corresponded well with the theoretical criteria for a productive analytical dialogue. Furthermore, this analysis showed that the Commission played a role far beyond merely a 'taker of knowledge'. DG Employment was intensely preoccupied with running its own Flexicurity analysis, hence trying to reconstruct the claims that were originally put forward by the Flexicurity-researchers. The conclusion is therefore that the Flexicurity exploration process entailed both first and second order learning in the European Commission; certainly in DG Employment and possibly in a number of the other DG's that were involved.

But what was learned then? From reading the Commission's Flexicurity Communication and the analyses conducted in Employment in Europe from 2006, it is clear that DG Employment officials were inspired by the power of the Danish example. In the first half of the decade, the Danish employment system, also known as the 'Golden Triangle of Flexicurity', had become known for its unique combination of liberal dismissal rules, generous unemployment benefits, and high spending on active labour market policy (see for instance Madsen, 2005). Moreover, this institutional setup was successfully linked to Denmark's outstanding economic performance in the same period. Before Flexicurity, the EES focused on labour market flexibility and had also a strong emphasis on activation, but the roles ascribed to social security and unemployment benefits were markedly different. The Commission's elaboration of the Flexicurity-concept could therefore be seen as a revision of the EES in accordance with best practise, which in this case was Denmark and to some extent the Netherlands. The study therefore implies that assessments of the OMC-processes, which have usually been carried out by measuring the degree of learning within the Member States (see for instance Alesina and Perotti, 2004; Casey and Gold, 2005), should recognise, that the European institutions, in this case the Commission, can also be subject to learning.

What remains to be seen is whether the inspiration of Flexicurity has resulted in actual policy changes in the Member States, or whether the concept – despite its substantial influence on the policy-process preceding the 2008-renewal of the EES – has only had a rhetorical impact. Future research will answer this question.



## References

- Alesina, A and Perotti, R. (2004) 'The European Union: A Politically Incorrect View'. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 4, pp. 27–48.
- Amable, B. (2003) *The Diversity of Modern Capitalism* (New York: Oxford University Press).
- Ashiagbor, D. (2005) *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance* (New York: Oxford University Press).
- Auer, P. (2000) *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Geneva: International Labour Office).
- Barbier, J. (2007) 'From political strategy to analytical research and back to politics: a sociological approach of 'flexicurity''. In Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- Barbier, J., Colomb, F. and Madsen, P.K. (2009) *Flexicurity – an open method of coordination at the national level*. Document de Travail du Centre Economic de la Sorbonne, No. 46, CNRS Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Bekker, S. (2008) *Stakeholder participation in the European flexicurity policy-making process: guidelines and practices*. Paper presented at CARMA's 25<sup>th</sup> Anniversary Conference, Aalborg University October 9–10 2008.
- Bennett, J.M. and Howlett, M. (1992) 'The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change'. *Policy Sciences*, Vol. 25, pp. 275–94.
- Berg, A.v.d. (2008) *Flexicurity: Theory, Practice or Rhetoric?* Paper presented at CARMA's 25<sup>th</sup> Anniversary Conference, Aalborg University October 9–10 2008.
- Casey, B.H. and Gold, M. (2005) 'Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another?' *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 1, pp. 23–43.
- Council of the European Union (2006) *Presidency Conclusions*. European Council Meeting in Brussels 23-24 March 2006.
- Easterby-Smith, M. and Araujo, L. (1999) 'Organisational Learning: Current Debates and Opportunities'. In Easterby-Smith, M., Burgoyne, J. and Araujo, L (eds.) *Organisational Learning and the Learning Organisation: Developments in Theory and Practice* (London: Sage Publications).
- Elkjær, B. (1999) 'In search of a social learning theory'. In Easterby-Smith, M., Burgoyne, J. and Araujo, L (eds.) *Organisational Learning and the Learning Organisation: Developments in Theory and Practice* (London: Sage Publications).
- Eising, R. (2002) 'Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalisation'. *International Organisation*, Vol. 56, No. 1, pp. 85–120.
- European Commission (2005a) *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy*. COM (2005) 24.
- European Commission (2005b) *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*. COM (2005) 330.
- European Commission (2005c) *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*. COM (2005) 141 final.

- European Commission (2006a) *Employment in Europe 2006*.
- European Commission (2006b) *Modernising labour law to meet the challenges of the 21<sup>st</sup> century*. COM (2006) 708.
- European Commission (2007a) *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. COM (2007) 359.
- European Commission (2007b) *Employment in Europe 2007*.
- European Commission (2007c) *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2008-2010)*. COM (2007) 803.
- Evans, P.B., Rueschemeyer, D and Skocpol, T., eds. (1985) *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Flockhart, T. (2004) 'Masters and Novices: Socialization and Social Learning through the NATO Parliamentary Assembly'. *International Relations*, Vol. 18, No. 3, pp. 361–80.
- Haas, P. (1992) 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination'. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 1–37.
- Hall, P.A. (1993) 'Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain'. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275–96.
- Hall, P.A. and Soskice, D. eds. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (New York: Oxford University Press).
- Heclo, H. (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance* (New Haven: Yale University Press).
- Jacobi, W.G. (2000) 'Issue Framing and Public Opinion on Government Spending'. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 4, pp. 750–67.
- Jørgensen, H. (2005) 'The European Employment Strategy up for revision: Effective Policy or European Cosmetics?' In Bredgaard, T and Larsen, F (eds.) *Employment policy from different angles* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (2007) 'Flexicurity and Beyond: Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity'. In Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- Kahnemann, D. and Tversky, A. (1987) 'Rational Choice and the Framing of Decisions'. In Eihorn, H.J. and Hogarth, R.M. (eds.) *Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology* (Chicago: University of Chicago Press).
- Keune, M. and Jepsen, M. (2007) 'Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for Flexicurity'. In Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- Kinder, D.R. and Sanders, L.M. (1996) *Divided by Color: Racial Politics and Democratic Ideals* (Chicago: University of Chicago Press).
- Kluve, J. (2006) 'The Effectiveness of European Active Labour Market Policy'. IZA, Discussion Paper No. 2018.
- Labour Ministers of Belgium, Bulgaria, Greece, Spain, France, Italy, Cyprus, Luxembourg, and Hungary (2009) *Enhancing Social Europe*.

- Lakoff, G. and Johnson, M (1980) *Metaphors We Live By* (Chicago: University of Chicago Press).
- Lakoff, G. (2004) *Don't Think of an Elephant!: Know Your Values and Frame the Debate: the Essential Guide for Progressives* (Vermont: Chelsea Green Publishing).
- Larsen, F. (2005) 'Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and Flexicurity Arrangements: What can be learnt'. In Bredgaard, T and Larsen, F (eds.) *Employment policy from different angles* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- Madsen, P.K. (2003) 'Flexicurity through labour market policies and institutions in Denmark'. In Auer, P. and Casez, S. (eds.) *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries* (Geneva: International Labour Organization).
- Madsen, P.K. (2005) 'The Danish Road to 'Flexicurity': Where are we, and how did we get there?' In Bredgaard, T and Larsen, F. (eds.) *Employment policy from different angles* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- Mailand, M. (2006) *Coalitions and policy coordination: Revision and impact of the European Employment Strategy* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- Mailand, M. (2008a) 'The uneven impact of the European Employment Strategy on member state's employment policies: a comparative analysis'. *Journal of European Social Policy*, Vol. 18, No. 4, pp. 353–65.
- Mailand, M. (2008b) *Coalitions and the decision making process on the common flexicurity principles*. Paper presented at CARMA's 25<sup>th</sup> Anniversary Conference, Aalborg University October 9–10 2008.
- May, P.J. (1992) 'Policy Learning and Failure'. *Journal of Public Policy*, Vol. 12, No. 4, pp. 331–54.
- Nedergaard, P. (2005) 'Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy: Theoretical Approaches and Methodologies'. In Bredgaard, T and Larsen, F (eds.) *Employment policy from different angles* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- OECD (2004) *Employment Outlook* (Paris: OECD).
- OECD (2007) *Benefits and Wages 2007: OECD indicators* (Paris: OECD).
- Rogowski, R. (2007) 'Flexicurity and Reflexive Coordination of European Social and Employment Policies'. In Jørgensen, H. and Madsen, P.K. (eds.) *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- Sabatier, P.A. (1993) 'Policy Change over a Decade or More'. In Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C. (eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder: Westview Press).
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C. (1993) 'The Dynamics of Policy-Oriented Learning'. In Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C. (eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder: Westview Press).
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C. (1999) 'The Advocacy Coalition Framework: An Assessment'. In Sabatier, P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process* (Boulder: Westview Press).

- Sacks, P. (1980) 'State Structure and the Asymmetrical Society: An Approach to Public Policy in Britain'. *Comparative Politics*, Vol.12, No. 3, pp. 349–76.
- Schmid, G. and Gazier, B. eds. (2002) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Schmid, G. (2002) 'Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact'. In Schmid, G. and Gazier, B. (eds.) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Viebrock, E and Clasen, J. (2009) 'Flexicurity and welfare reform: a review'. *Socio-Economic Review*, Vol. 7, No. 2, pp. 305–31.
- Wilthagen, T. and Tros, F. (2004) 'The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets'. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 10, No. 2, pp. 166–86.
- Wilthagen, T. (2005) 'Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets'. In Bredgaard, T and Larsen, F. (eds.) *Employment policy from different angles* (Copenhagen: DJØF Publishing).



*Euroflex. Den danske flexicurity-model har vist så gode resultater, at EU-kommissionen har ophøjet den til kanon for de øvrige medlemslande.*

## Imens går vi andre veje

---

Publiceret i *Weekendavisen*, nr. 13, 2008

---

Lige siden lanceringen i år 2000 har den Europæiske Union haltet bagefter sin egen ambitiøse Lissabon-målsætning om i 2010 at skulle indtage førerpositionen som verdens mest konkurrencedygtige vidensbaserede økonomi. Ved efterårstopmødet i 2005 besluttede Rådet sig imidlertid for en revitalisering af strategien, og EU-kommissionen fik i opdrag at finde en mere præcis formel for, hvordan medlemslandene kan skabe vækst og arbejdspladser og samtidig øge arbejdsudbuddet. Resultatet af anstrengelserne er en europæisk flexicurity-model, der næsten til punkt og prikke ligner den model, Danmark de senere år er blevet kendt for.

Når Bruxelles vælger at pege på Danmark, hænger det naturligvis sammen med den komparativt set gunstige udvikling, som det danske arbejdsmarked og dansk økonomi længe har kunnet fremvise. I særlig grad har Danmark været et eksempel på, hvordan vækst er blevet omsat til nye jobs. Vi har Europas højeste beskæftigelsesfrekvens, hvilket gør os blandt de bedst rustede til fremtidige demografiske udfordringer. Endelig har Danmark bevaret en lav grad af ulighed – et mål, der også skeles til i EU, fordi det er en indikator for social sammenhængskraft.

Kommissionen baserer dog ikke sine anbefalinger på arbejdsmarkedsstatistik alene. Via avancerede analyser har man forsøgt at påvise hvilke dynamiske faktorer, der er særligt fremtrædende i de lande, der har klaret sig godt i årene under en mere globaliseret økonomi. Blandt andet har Kommissionen fremhævet en undersøgelse, der peger på danskerne som de højst scorende EU-borgere, når det gælder følelsen af økonomisk sikkerhed. Det til trods for, at vi er blandt dem, der har den ringeste tryghed i ansættelsen.

Forklaringen på paradokset er, at tilstedeværelsen af et højt dagpengeniveau samt muligheden for at modtage opkvalificering giver en følelse af beskæftigelsessikkerhed. I Kommissionen er man således blevet opmærksomme på, at

der eksisterer et dynamisk samspil mellem et veludbygget socialt sikkerhedsnet og retten til efteruddannelse, der fremmer paratvilligheden hos det enkelte individ til at dygtiggøre sig, skifte job og eventuelt flytte sig geografisk herfor. Denne faktor kan så lægges oveni, at et fintmasket socialt sikkerhedsnet skaber en større accept hos fagforeningerne af, at virksomhederne frit tilpasser arbejdskraften og omstiller produktionen.

Erkendelserne har tilsyneladende rokket ved Kommissionen teoretiske forståelse af betydningen af ordninger som arbejdsløshedsunderstøttelse, efteruddannelse og aktivering. Hvor man tidligere betragtede den slags som politisk prioriterede buffere til afbødning af markedsøkonomiske fejl, ser man dem nu som egentlige investeringer i mobilitet og konkurrenceevne. Og til forskel fra tidligere *guidelines* anbefaler Kommissionen i dag, at medlemslandene hæver niveauerne for understøttelse, spenderer flere penge på aktiv arbejdsmarkedspolitik og efteruddannelse samt slækker på jobbeskyttelsen.

DER er ikke tale om en *one-size-fits-all*-tilgang. Landene er inddelt i fire grupper, til hvilke der er formuleret mere præcise anvisninger. For den gruppe Danmark tilhører, henstiller Kommissionen til, at det generøse sikkerhedsnet fastholdes, men også at der tages bedre hånd om de svageste på arbejdsmarkedet, herunder at det sikres, at der gives reelle uddannelses tilbud i tilfælde af ledighed, samt at der satses massivt på efteruddannelse af ufaglærte og lavtuddannede.

At Kommissionen anbefaler mere fleksible arbejdsmarkeder samt at aktivere de arbejdsløse er dog ikke nyt. Også uddannelse har længe været et udbasuneret mantra. Det nye er de eksplicitte anbefalinger til at hæve satserne for dagpenge og socialhjælp – selv i de lande, der har moderate kompensationsgrader – og at bevare niveauet i de lande, der har tradition for generøse ydelser. Ligesom det er en nyskabelse at de fire politikområder skal ses som en samlet pakke.

Oveni kommer, at Kommissionen henstiller til en øget indsats for at sikre balance mellem familie- og arbejdsliv. På langt sigt skal arbejdsudbuddet jo komme via flere børnefødsler (hvis ikke indvandringen skal stå for det hele). Så hvis familierne både skal levere to fuldtidsansatte og 2,1 barn pr. familie, er der brug for en vis fleksibilitet i forhold til arbejdstidsmønstre, barsel og orlovsmuligheder.

Spørgsmålet er dog, om regeringerne, især i de store EU-lande, er parate til at gøre det danske eksempel efter? I Frankrig forsøgte tidligere premierminister Villepin faktisk under parolen *flexicrité à la française* at deregulere jobbeskyttelsen for unge og ansatte i mindre virksomheder, men blev nedstemt af gadens parlament. Der var for meget fleksibilitet og for lidt sikkerhed i forslaget. De tyske socialdemokrater er heller ikke særligt begejstrede for flexicurity. Specielt er SPD og den nye tyske venstrefløj skeptiske over for tanken om at give de store industrivirksomheder lettere adgang til at afskedige medarbejdere eller udflytte produktion.

I Sverige, der i den lange socialdemokratiske epoke fra 1932 til 1976 opbyggede en model med flere paralleller til flexicurity, er tendensen faktisk anti-flexicurity. Frem for at satse på en deregulering af arbejdsmarkedet har Fredrik Reinfeldts regering valgt at stramme A-kasse-systemet. Dagpengeniveauet såvel som ydelsesperioden er blevet reduceret og A-kasse-bidraget gjort afhængig af den branchespecifikke ledighed. I modsætning til Kommissionens anbefalinger, der sigter på en socialisering af beskæftigelsespolitikken, ses i Sverige altså en individualisering.

HERHJEMME har tilgangen til flexicurity været mere tvetydig. På den ene side var hverken VK-regeringen eller Socialdemokraterne sene til at omfavne flexicurity-begrebet. Kombinationen af et fleksibelt arbejdsmarked og høje dagpengesat-

ser går jo mange årtier tilbage, så begge parter har ret beset også deres andel i modellens virkeliggørelse og udvikling. På den anden side synes der ikke at være tegn på, at rollen som Europa-klassens duks giver anledning til at hvile på laurbærrene.

VK-regeringen har siden 2001, og ofte med socialdemokraternes stemmer, gennemført en række lovændringer og reformer baseret på ideer, der må karakteriseres som markant forskellige fra dem, der ligger til grund for Kommissionens nyvunde tro på flexicurity. For eksempel blev uddannelsesdelen af den aktive arbejdsmarkedspolitik nedtonet væsentligt med »flere i arbejde«-reformen fra 2003. Fokus blev, at politikken skal hjælpe med at gøre vejen tilbage i beskæftigelse så kort som mulig. I dag handler beskæftigelsespolitikken derfor stort set om det, som engelske forskere kalder *service and sanctions*, hvor midlet er at mandsopdække ledige og derigennem tilskynde en mere aktiv søgeadfærd. Regeringen har tillige forsøgt at stramme op på dagpengene, for eksempel under finanslovsforhandlingerne for 2004, hvor man spillede ud med et forslag om en karen, der primært ville ramme de højtlønnede. Med den netop vedtagne jobplan er de supplerende dagpenge blevet afkortet, og i løbet af 2008 og 2009 vil en arbejdsmarkedskommission nedsat af Finansministeriet frembringe forslag til, hvordan en større reform af A-kasse-systemet kan bidrage til at øge arbejdsudbuddet.

Om vi herhjemme helt er ved at afmontere flexicurity-modellen er dog tvivlsomt, men modellens underliggende beskæftigelsesmæssige dynamik som et nyt arbejdsmarkedsekonomisk paradigme har beviseligt ikke slået rod hos regeringen. Det har den til gengæld hos EU-kommissionen, og den tjener derved som et klassisk eksempel på, hvordan ideer om givne økonomiske sammenhænge knytter til an til politikmageri i et langt fra logisk mønster.

## Recessionsangst: Pas på dagpengereformen!

VK-regeringen har den seneste uge raslet med dagpengesablen. Meget tyder dog på, at reformer af dagpengesystemet kan udhule effekten af det fleksible arbejdsmarked.

---

Publiceret i *Politiken* den 31. oktober 2008

---

I international sammenhæng forklarer man typisk de senere års kraftige fald i ledigheden i Danmark med virksomhedernes vidtstrakte dispositionsfrihed over for medarbejderne. Danske arbejdsgivere har - sammenlignet med f.eks. tyske eller svenske konkurrenter - let ved at skaffe sig af med overflødig arbejdskraft, og netop derfor tøver de ikke med at ansætte folk, når økonomien er i fremgang.

På selv samme baggrund vil man dog kunne hævde, at ledigheden så også vil stige mere markant i Danmark end i vore europæiske nabolande, når recessionen for alvor sætter ind - akkurat som det skete i 1980'erne og først i 1990'erne, hvor danske ledighedstal nåede op blandt de højeste i OECD-området.

MEN SÅDAN forholder det sig ikke mere: Udviklingen af overenskomsterne på det private arbejdsmarked har i hvert fald sikret, at de lokale parter i dag har langt flere redskaber til at takle en konjunkturedgang. For det første sker løndannelsen i dag i langt de fleste tilfælde på den lokale virksomhed, hvilket får hensynet til beskæftigelse til at spille en større rolle under lønforhandlinger.

For det andet har overenskomster siden 1993 og fremefter gradvis tilladt virksomheder og medarbejdere at indrette sig mere fleksibelt med hensyn til arbejdstid, omplacering af medarbejdere og efteruddannelse. Dette giver en række muligheder for at absorbere den nedgang i efterspørgslen på arbejdskraft, som må forventes under en kommende recession.

Arbejdstidsaftalen fra 1995 betyder f.eks., at den gennemsnitlige 37-timers arbejdsuge i dag kun er en årlig referencenorm og altså ikke længere skal opgøres fra uge til uge eller måned til måned. Virksomheder og medarbejdere kan på den baggrund aftale sig frem til oprettelsen af såkaldte timebanker, hvor de overarbejdstimer, som medarbejderne har lagt, mens ordrebøgerne var fulde, afspadses frem for at blive udbetalt i kroner og øre. Ordningerne betyder dermed, at

virksomhederne slipper for en ellers budgetteret merudgift - og at det akutte pres for afskedigelser lettes.

Efteruddannelsessystemet kan på samme måde fungere som en 'virksomhedsøkonomisk buffer' og altså fastholde beskæftigelse, fordi en del af lønudgiften til de medarbejdere, der er under efteruddannelse, refunderes af staten eller finansieres af de kompetenceudviklingsfonde, der blev oprettet med overenskomsterne fra 2007. Og dette vil oven i købet forbedre vækstbetingelserne på det længere sigt.

Men betyder dette så, at den hellige grav er velforvaret? Desværre langtfra. For mens overenskomsterne er gjort mere fleksible og har givet de lokale parter flere tangenter at spille på, har stramninger af beskæftigelsespolitikken og dagpengesystemet gjort det vanskeligere at realisere aftaler om f.eks. fordeling af arbejdet.

For arbejdsgiverne har arbejdsfordelingsordninger samme fordele som timebankordninger. Man høster en besparelse på lønnen, sparer udgifterne forbundet med opsigelser og kan fastholde den viden om virksomheden, som de implicerede medarbejdere ligger inde med. For de ansatte er der dog klare forskelle. Til forskel fra timebanker har ansatte på fordeling typisk ikke noget opsparet overarbejde. Den tid, som arbejdsugen forkortes med, koster altså ved kasse 1. Og arbejdsfordelingsordninger afhænger derfor som oftest af, at de deltagende har ret til supplerende dagpenge som kompensation for den nedsatte arbejdstid. Uden supplerende dagpenge bliver det indkomstmæssige tab for stort.

DISSE HAR regeringen, sammen med Dansk Folkeparti, de radikale og Liberal Alliance, imidlertid indskrænket, og de nye regler levner derfor ikke samme tidsrum for arbejdsfordelingsordningernes levetid som førhen - selv om det altså er nu, at der er brug for dem. For det andet betyder den stadig hårdere beskæftigelsespolitiske kurs, at dagpengemodtagere, herunder også folk på supplerende dagpenge, stadig mere



ihærdigt skal dokumentere, at de står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Ansatte, der er på supplerende dagpenge som led i en arbejdsfordelingsordning, bliver altså indkaldt til enerverende rådighedssamtaler og mødt med konstante krav om at skulle søge job, til trods for at de indgår i tiltag, hvis hensigt det er at sikre beskæftigelse og konkurrenceevne. Konsekvenserne heraf har allerede vist sig: arbejdsfordelingsordninger er blevet fravalgt med fyringer til følge. Et endnu større problem kan dog tænkes at melde sig, såfremt yderligere stramninger af dagpengereglerne mødes med krav om længere opsigelsesvarsler - således som f.eks. Dansk El-Forbund har bebudet, at de vil rejse.

Så ryger nemlig virksomhedernes omstillingsparathed og dermed også mulighederne for, at

danske virksomheder på lidt længere sigt vil kunne konkurrere sig ud af lavkonjunktureren.

DAGPENGESTRAMNINGER, f.eks. en forkortelse af dagpengeperioden, vil isoleret set også kunne få en negativ indflydelse på beskæftigelsen, fordi det vil være ensbetydende med, at langt flere ledige vil falde ud af a-kasse-systemet og ind i kontanthjælpssystemet - med mindre forbrug og derfor også lavere efterspørgsel på arbejdskraft til følge. Et veludbygget socialt sikkerhedsnet er jo - når det kommer til stykket - med til at lægge en bund under den private efterspørgsel. Og det er en læresætning, som VK-regeringens planer om en markant forkortelse af dagpengeperioden ganske logisk vil udhule.

## Flexicurity er kanon!

*Ude i Europa har VK-regeringen ikke forsømt lejligheden til at fremhæve det danske jobmirakel. Både Anders Fogh og Claus Hjort har spillet med på Flexicurity-nummeret, som havde de skrevet det selv. Faktum er imidlertid, at de Flexicurity-politikker, som nu promoveres af EU-kommissionen, har langt mere til fælles med Nyrup-regeringernes arbejdsmarkedspolitik, end VK-regeringens beskæftigelsespolitik.*

---

Publiceret i *Vision*, nr. 2, 2009

---

I lyset af forrige sommers Metock-sag, der i den grad udstillede, hvorledes et vigtigt dansk politikområde står i misforhold til den Europæiske lovgivning, er det på sin plads også at fremhæve nogle af de sager, der kan kontrastere billedet af Unionen som et bureaukratisk monster, der vil træde danskerne og de øvrige små medlemslande under fode. For sådanne historier findes faktisk.

På en lang række områder bliver EU-politikken til i interaktive processer, den såkaldte åbne koordinationsmetode, hvor landene via det gode eksemplers magt kan opnå uforholdsmæssig stor indflydelse. På beskæftigelsesområdet, for eksempel, har Danmark spillet en enestående rolle de sidste 3–4 år. Den europæiske beskæftigelsesstrategi, der indeholder en række politikanbefalinger på de social-, uddannelses- og beskæftigelsespolitiske områder, blev senest fornyet i 2008, og i den forbindelse ophøjedes den danske flexicurity-model til kanon for de øvrige medlemslande.

Flexicurity er således blevet omdrejningspunkt for de politiske diskussioner om arbejdsmarkedsreformer i mange af de store medlemslande, herunder både Frankrig og Spanien, der modsat Danmark kæmper med voldsomme arbejdsløshedsproblemer. Dette er i sig selv interessant og kan måske bidrage til at nuancere danskernes ensidige opfattelse af, hvem der har indflydelse på hvad i EU.

### **Idéen om Flexicurity vokser frem**

For progressive iagttagere er en anden pointe dog mere interessant, nemlig den at flexicurity-modellen – eller snarere idéen om Flexicurity som et sammenhængende politik-mix – for alvor synes at have udfordret den neolibérale tænkning, der ellers har præget beskæftigelsesstrategien siden dens lancering i 1997.

Begrebet Flexicurity stammer faktisk fra Holland, hvor det i 1995 blev brugt til at karakterisere en større arbejdsmarkedsreform. Herefter blev det opdyrket af et internationalt forskernetværk, der analytisk kobledede det til den særlige danske kombination af fleksible hyr-fyr regler, relativt høje arbejdsløshedsdagpenge og aktiv arbejdsmarkedspolitik. I teoretisk forstand knyttes begrebet også til andre typer af arrangementer, der kombinerer fleksibilitet og sikkerhed, men der var særligt det danske eksempel, der skabte opmærksomhed. Forskerne lykkedes nemlig med at underbygge den antagelse, at den danske Flexicurity-model var en af hovedårsagerne til den meget gunstige beskæftigelsesmæssige udvikling, Danmark oplevede i sidste halvdel af 1990'erne, hvor ledigheden faldt med næsten 6 procentpoint.

I takt med at Flexicurity blev populært, og voksede ud af dets snævre forskningsmæssige kontekst, gik det derfor også fra at være et analytisk begreb til at blive et egentligt politisk koncept. Og i OECD så man det straks som en mulig løsning på de problemer med jobløs vækst, som var – og stadig er – presserende i flere af de store Syd- og Centraleuropæiske lande. I foråret 2006 satte det Østrigske formandskab så Flexicurity på EU's dagsorden. Det Europæiske Råd bakkede op, og Kommissionen fik i opdrag at udforske konceptet; en proces hvorunder et større analysearbejde efterprøvede antagelserne om den danske Flexicurity-models beskæftigelsesmæssige effekter.

### **Kommissionen forstår pointen**

Analyserne viste blandt andet, at samspillet med liberale hyr-fyr regler og høje dagpengesatser er komplementært, altså gensidigt understøttende, på mindst to punkter: Sidstnævnte sikrer, at der er folkelig accept af førstnævnte, hvilket igen betyder, at arbejdsgiverne ikke tøver med at nyansette folk under en højkonjunktur. Vækst

omsættes altså til jobs. Men derudover fremmer kombinationen en positiv holdning til jobmobilitet, der bevirker, at danske lønmodtagere i højere grad end andre tør bevæge sig fra brancher med stabil beskæftigelse til mere usikre brancher, prøve lykken som selvstændige eller sige ja til midlertidige projektansættelser. Og netop denne form for lønmodtagerrisikovillighed er essentielt for et arbejdsmarked med mange små og mellemstore konkurrenceudsatte virksomheder, der har viden og knowhow som den vigtigste vare på hylden.

Hvad angår den aktive arbejdsmarkedspolitik udledte Kommissionen endvidere, at jobrotation og forskellige orlovsordninger så som uddannelsesorlov også kan bidrage væsentligt til at nedbringe ledigheden. Dels fordi sådanne foranstaltninger øger antallet af jobåbninger på arbejdsmarkedet og derved skaber plads for outsiderne, dels fordi opgradering af arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau sikrer, at virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft kompetencemæssigt set matches af udbuddet.

Sammenligner man Barosso-kommissionens beskæftigelsespolitiske udspil før og efter Flexicurity (som overtegnede har gjort i sin ph.d.-afhandling) er det tydeligt, hvorledes Flexicurity-analyserne har sat deres spor. Tidligere lød en anbefaling f.eks., at landene bør modernisere deres sociale sikringssystemer med henblik på at øge det økonomiske incitament til at tage arbejde. I dag lyder anbefalingen, at arbejdsløshedsdagpenge bør have et så tilstrækkeligt niveau, at det understøtter jobmobilitet og ikke tilskynder til sort eller uformelt arbejde. Hvad angår aktivering af ledige, er der også sket markante forandringer. Hvor aktivering tidligere blev brugt som en generel term, skelnes der nu eksplicit mellem de foranstaltninger, der skal rettes mod henholdsvis veluddannede ledige og ufaglærte ledige. Hvor førstnævnte skal assisteres til hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet, er det anderledes vigtigt, at der sker en forudgående opkvalificering af sidstnævnte.

Man skal således ikke være udstyret med politisk falkeblik for at se, at det, som Kommissionen nu efteraber, ligger milevidt fra den *workfare*-orienterede beskæftigelsespolitik, der er ført under VK-regeringen siden 2001. Det er substansen af Nyrup-regeringernes arbejdsmarkedsreformer, der i Europa nu kendes under navnet Flexicurity, og den pointe burde den hjemlige socialdemokratiske opposition måske være lidt bedre til at udbasunere.

### **TLM: Det nye progressive arbejdsmarkeds-politiske koncept**

En anden lektion, som oppositionen også kan lære af den nye beskæftigelsesstrategi, er den om transitionelle arbejdsmarkeder (forkortet TLM efter det engelske *Transitional Labour Markets*). Studiet af Kommissionens anbefalinger afslører ikke bare, at Flexicurity har været en inspirationskilde, men også at TLM-konceptet har været det. TLM-konceptet blev udviklet under ledelse af den tyske professor Günter Schmid i slutningen af 1990'erne, og som neoklassisk økonomiske teori lægger det vægt på arbejdsmarkedets udbudsside. I modsætning til neoklassikerne har TLM dog en række kvalitative mål for den fulde beskæftigelse, der først og fremmest skal realiseres via en omlægning af arbejdstiden og etableringen af en række trædestene, der skal sikre lønmodtagerne i de mest kritiske overgangsfaser – transitioner – i arbejdslivet. F.eks. mellem uddannelse og beskæftigelse eller mellem forskellige typer af beskæftigelse.

Arbejdstiden bør kunne planlægges over et livsforløb, således man ved sin pensionsalder gennemsnitligt har haft en 30-timers arbejdsuge. Dette tænkes gjort ved hjælp af et timebanksystem, der giver lønmodtageren mulighed for at opspare tid i nogle perioder og nedspare i andre. På den måde ville nyuddannede unge kunne give den en ekstra skalle i nogle år, trappe ned i forbindelse med børn og familie, derefter trappe op igen osv.

Et andet centralt forslag er, at omdanne den klassiske arbejdsløshedsforsikring til en egentlig beskæftigelsesforsikring ved at bygge en række valgmuligheder ind i forsikringen, så som ret til uddannelse eller orlov til frivilligt arbejde m.m. I Danmark kunne dette implementeres ved at indføre et anciennitetsbaseret a-kassesystem, hvorunder medlemmerne gradvist akkumulerer ret til at tage uddannelse på dagpenge. Fire års a-kassemedlemskab kunne f.eks. give ret til et år på uddannelse på højeste dagpengesats.

Dette ville sikre mange af de ufaglærte og specialarbejdere, der for tiden bliver ledige, en ny chance for at uddanne sig, uden at de økonomisk set ville være helt på spanden. Ordningen skulle dog først og fremmest bygge bro fra ledige hænder til ubesatte stillinger, og således justeres i forhold hvilke sektorer der på kort og mellem-langt sigt mangler arbejdskraft. Lidt i tråd med forslaget som socialdemokraterne præsenterede 1. maj i år.

Hvor Flexicurity for alvor er slået igennem på den europæiske dagsorden, har TLM-konceptet dog endnu kun status som inspirationspapir. Begge er de dog eksempler på hvorledes progressive idéer kan opnå indflydelse i den Europæiske politikmølle. Og det i særlig grad hvis de understøttes af konkrete eksempler, der kan tjene som forbillede for de øvrige medlemsstater.

Akkurat som det skete med ØMU-konstruktionen, der blev modelleret som en næsten tro kopi af Tysklands økonomiske politik, netop fordi denne op gennem 1980'erne blev opfattet som klart den mest overlegne blandt de af fællesskabets medlemmer førte økonomiske politikker.

## A-kasserne på sigtekornet

*Kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen er endnu en maskeret ideologisk manøvre fra VK-regeringens side. Hvad der sælges som en fornuftig administrativ omlægning, er i virkeligheden et frontalangreb på fagbevægelsen.*

---

Publiceret i *Vision*, nr. 3, 2009

---

I september måned deltager overtegnede i en høring i det økonomiske og sociale råd i EU. Temaet for høringen er de arbejdsmarkedspolitiske initiativer, medlemslandene har taget for at begrænse finanskrisens negative effekter på beskæftigelsen. Af samme grund kan man regne med, at der blandt publikum spidises ører, når talen falder på Danmark. Principperne for vores såkaldte Flexicurity-model er kendte vidt og bredt i EU, og er sågar blevet indføjet i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Dansk arbejdsmarkedspolitik har således i en længere periode været lærestykket for det øvrige Europa, hvorfor der naturligvis vil være stor opmærksomhed om, hvordan vi tilpasser modellen i en tid med krise og stagnation.

Af konkrete tiltag at berette om er ændringer i reglerne vedrørende arbejdsfordelingsordninger, der er gjort en anelse mere fleksible, samt kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen, der blev en realitet pr. 1. august i år. Mit bidrag under høringen såvel som i artiklen her vil fokusere på sidstnævnte. Med sammensmeltningen af de kommunale og statslige jobcentre til helt igennem kommunale enheder er der nemlig sket en markant omlægning af den arbejdsmarkedspolitik, som Danmark hidtil har været så berømt for. Der er sket fundamentale ændringer af styringsprincipperne for den beskæftigelsespolitiske indsats, ligesom der er skabt helt nye konfliktpotentialer mellem de politiske aktører på området; innovationer, som offentligheden nærmest er forbigået i tavshed, til trods for at de i realiteten igangsætter nogle stærkt ideologiske rambukmekanismer.

### Den oversete reform

Historien om reformen er da heller ikke umiddelbart nogen kioskbasker. Den blev vedtaget som vedhæng til finansloven for 2009 og således forhandlet på plads i det sædvanlige VKO-triumvirat – uden inddragelse af hverken opposi-

tionen eller arbejdsmarkedets parter. Den metode er der som bekendt ikke noget nyt i. Indholdsmæssigt var der heller ikke noget, der kunne trække de store overskrifter. Helt overordnet indebar reformen, at ansvaret for indsatsen overfor de forsikrede ledige pr. 1. august skulle overgå fra staten til kommunerne, der dermed nu har ansvaret for både de forsikrede såvel som de ikke-forsikrede ledige. Det kan lyde som en logisk administrativ omlægning, hvilket det ganske givet også gjorde i mange Christiansborg-journalisters ører.

Bag reformens hovedkonturer gemmer sig imidlertid en labyrint af regler, der først og fremmest har det formål, at indlejre økonomiske incitamenter i driften af den decentrale arbejdsmarkedsforvaltning. Med ansvaret for de forsikrede ledige overtager kommunerne nemlig ikke bare opgaverne vedrørende aktivering og kontaktforløb; finansieringen af dagpengene, der før kom fra statskassen, bliver også et kommunalt anliggende. Mere præcist skal kommunerne til at betale dagpenge efter en model, der ligner den, der gælder på kontanthjælpsområdet, hvor staten refunderer en del af beløbet, alt efter hvor hurtigt kommunen får de ledige sendt i aktivering.

Perspektivet er derfor det i kriseoptikken ganske ulogiske, at der kvantitativt speedes op for aktiveringsskruen imens de kvalitative foranstaltninger neddrøses. Kommunerne vil som betalere jo søge at minimere udgifterne til aktivering og dagpenge. Dyre og langvarige opkvalificeringstilbud bliver derfor næppe en del af jobcentrenes menukort, der til gengæld kommer til at bugne af hovedløse kontaktforløb hos ”private aktører”, hvor den typisk står på kolbøtter og masseproduktion af uopfordrede ansøgninger. Ikke ligefrem noget særlig godt bud på, hvordan problemer med stigende ledighed og massiv jobdestruktion imødegås. Hertil skal man dog holde for øje, at VK-regeringen siden systemskiftet i 2001 med små skridt men dog ganske lineært har fulgt en politikkurs, der primært har

sigtet på, at gøre livet så surt som muligt for de ledige. Noget at det første regeringen gjorde dengang var, at tilbagerulle uddannelsesaktiviteter til fordel for strammere adfærdskontrol med arbejdsløse. Denne linje kunne forfølges i takt med ledighedens fald til historiske dybder, men med finanskrisens indtog nåede strammerpolitikken et konjunkturlogisk mætningspunkt. Således stod det i 2008 klart for regeringen, at den ikke kunne få flere stramninger igennem via brede Christiansborgforlig. Kommunaliseringsøvelsen er derfor særlig smart, fordi regeringen via de i reformen indlejrede økonomiske incitamenter presser kommunerne til at videreføre den strammerkurs, man ikke længere kan få opbakning til centralt.

### Først a-kasserne, så fagbevægelsen!

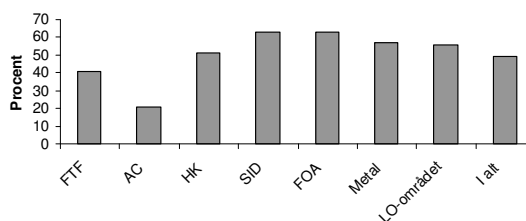
Det næste perspektiv vedrører den fremtidige forvaltning af hele dagpengesystemet, nærmere bestemt det konfliktpotentialer mellem kommunerne og a-kasserne, der med reformen er vakt til live. Med reformen har vi nemlig fået et system, hvor én decentral instans skal stå for at betale dagpenge og foranstalte aktivering (kommunerne) imens en anden decentral instans (a-kasserne) skal kontrollere at de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet og administrere de egentlige dagpengeudbetalinger. Denne konstruktion er næppe holdbar. Kommunerne vil som betalende instans naturligvis have en interesse i, at overtage opgaverne vedrørende rådighedskontrol og dagpengeudbetalinger, da en "for slap" indsats hos a-kasserne vil kunne læses på den kommunale bundlinje. Derfor må det forudses, at der vil påbegynde et egentligt opgør, om hvem der skal stå for foranstaltningen af disse opgaver.

At regeringen vil give kommunerne en hjælpende hånd i den forbindelse er plausibelt. Alleerede tilbage i sine første leveår forsøgte regeringen at antaste det faglige a-kassesystem ved at foreslå oprettelse af en statslig a-kasse, men det kom regeringen af parlamentariske årsager ikke igennem med. Kommunaliseringsøvelsen kan derfor klart tolkes som et nyt og langt bedre forberedt forsøg på at afvikle a-kassesystemet. Man hvad skulle egentlig formålet hermed være?

Svaret på dette spørgsmål må bero på en dybere motivanalyse. Og som baggrund herfor er det vigtigt at forstå hvilke væsentlige institutionelle funktionaliteter a-kasserne har. Det danske a-kassesystem er først og fremmest kendetegnet

ved, at det er forankret i den faglige organisering af lønmodtagerne. A-kasser og fagforeninger lever i en slags fætter-kusine forhold, og mange danskere ser medlemskabet af begge som ét fedt. Derfor er det også klart, at fagforeninger i kraft af deres tilknyttede a-kasser har en vigtigt rekrutteringsmekanisme. A-kassemedlemsskab fører automatisk til fagforeningsmedlemsskab. Som figuren viser, er denne glidningseffekt særlig stærk på LO-området, hvor man kan sige, at a-kasserne er decideret fagforeningsdrivende, til trods for det faktum, at det lovformeligt ikke hænger sådan sammen.

Andel medlemmer der bekræfter, at de er medlem af fagforeningen for at kunne stå i en a-kasse



Kilde: APL-undersøgelsen, CARMA, 2002.

Dette bringer os således frem til den egentlige pointe, som er, at der med den forestående kommunalisering ikke bare er tale om et slet skjult angreb på a-kasserne men en anbringelse af en ret kraftig bombe under fagbevægelsen. Uden de faglige a-kasser er det ganske sikkert, at det bliver sværere for fagbevægelsen at rekruttere medlemmer, endsige holde på dem de har. At det vil gå sådan kan man f.eks. tolke ud af en undersøgelse offentliggjort i det anerkende tidskrift *Political Research Quarterly*, hvori det dokumenteres, hvorledes andelen af organiserede lønmodtagere tydeligt korrelerer med den måde arbejdsløshedsforsikringssystemet er organiseret på. Lande med det såkaldte Ghent-system (hvor fagforeninger og a-kasser er som fætre og kusiner; det være sig Danmark, Sverige, Finland og Belgien) har siden 1970 oplevet stigende medlemsrater, imens de ørige lande med statslige eller helt igennem private forsikringssystemer har oplevet markante fald. Færre medlemmer er naturligvis lig med færre kontingentkroner og forringet kampkraft vis-a-vis arbejdsgiverne.

I regeringen kender man naturligvis alt til disse fakta. Men i modsætning til Margaret Thatcher, der tog de ideologiske opgør og slagsmålet med fagbevægelsen i fuld offentlighed, har VK-

regeringen præference for mere maskerede metoder. Disse er efterhånden afsløret på både skatte- og sundhedsområdet og altså hermed også på arbejdsmarkedsområdet. Formålet er naturligvis, at svække den danske fagbevægelse, så lønfleksibilitet og længere arbejdstider lettere kan presses igennem rundt om på de danske virksomheder. En udvikling helt i tråd med de idéer, som CEPOS og andre klassiske liberalistiske økonomer forfægter.

### **Det nødvendige modspil**

I LO kender man naturligvis godt til mekanismerne. LO har i hvert fald forsøgt at indgå aftaler med en række kommuner med henblik på at fastholde opgaver i a-kasserne, hvilket er en ganske god idé. I en tid med stigende ledighed og derfor en voksende opgavebyrde i jobcentre kan LO's udspil på flere områder nemlig godt betyde en reel aflastning af kommunerne. På den lange bane holder den todelte forvaltning af systemet dog ikke. I en centrum-venstre optik er det derfor helt nødvendigt, at der formuleres et modsvar til reformen. Denne må naturligvis bero på en relanceret korporatisme, hvilket vil sige, at

parterne skal tilbage som beslutningstagere på feltet. De økonomiske incitamenter i styringen af kommunernes indsats skal naturligvis også tilbagerulles, da det er disse mekanismer, der både vil føre til dårligere aktivering og give kommunerne incitament til at presse a-kasserne. Dog vil man godt kunne beholde den kommunalt forankrede jobcenterstruktur, men kun i kraft af en helt anden styringsstruktur. Jobcentrene skulle i så fald ledes af lokale trepartsorganer, hvilket ganske givet ville være en fordel for LO, da man står stærkere lokalt end DA. A-kasserne skulle have det fulde ansvar for deres medlemmer i f.eks. det første år, med mulighed for i samarbejde med de lokale trepartsorganer at planlægge aktiveringsforanstaltninger – vel at mærke at langt bedre kvalitet end de tilbud – som man har pligt til at tage imod – der gives i dag. En reform som denne ville faktisk være helt i tråd med de Flexicurity-principper, som Danmark netop er så kendt for. Til høringen i det økonomiske og social råd må jeg dog desværre skuffe kollegerne og fortælle, at vi er godt i gang med at forlade den plan, de andre lande opfordres til at efterligne.

